

UNIVERSITÉ DE CAEN. — FACULTÉ DE DROIT

LES
RIVAGES DE LA MER

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE PUBLIQUEMENT

DANS LA GRANDE SALLE DE LA FACULTÉ DE DROIT

Le lundi 30 octobre 1899, à 3 heures de l'après-midi

PAR

Raoul CARRÉ

Chef du Cabinet du Préfet de la Loire-Inférieure

CAEN

IMPRIMERIE CHARLES VALIN

7 ET 9, RUE AU CANU

1899

UNIVERSITÉ DE CAEN. — FACULTÉ DE DROIT

LES
RIVAGES DE LA MER

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE PUBLIQUEMENT

DANS LA GRANDE SALLE DE LA FACULTÉ DE DROIT

Le lundi 30 octobre 1899, à 3 heures de l'après-midi

PAR

Raoul CARRE

Chef du Cabinet du Préfet de la Loire-Inférieure



CAEN
IMPRIMERIE CHARLES VALIN
7 ET 9, RUE AU CANU

—
1899

UNIVERSITÉ DE CAEN

FACULTÉ DE DROIT

Année scolaire 1898-1899

DOYEN :

M. Edmond VILLEY (*, I. ☉), correspondant de l'Institut
membre du Conseil supérieur de l'Instruction
publique.

PROFESSEURS :

MM. TOUTAIN (*, I. ☉), professeur de *Droit administra tif*
DANJON (I. ☉), professeur de *Droit commercial et*
de Droit maritime.

Edmond VILLEY (*, I. ☉), professeur d'*Économie*
politique, chargé du cours de *Droit constitu-*
tionnel comparé.

LAISNÉ DES HAYES (☉, A. ☉), professeur de *Droit*
romain, chargé d'un cours de *Code civil.*

GUILLOUARD (*, I. ☉, C. ✱), professeur de *Code civil.*

LEBRET (I. ☉), professeur de *Code civil* (député du
Calvados).

CABOUAT (I. ☉), professeur de *Droit interna tiona*
public et privé, et de *Législation industrielle.*

MARIE (I. ☉), assesseur du doyen, professeur de
Droit criminel, et chargé du cours sur la
Coutume de Normandie.

MM. Ambroise COLIN (I. ☉), professeur de *Code civil*,
et chargé du cours d'*Histoire du Droit français*.
BIVILLE (A. ☉), professeur de *Procédure civile*, et
chargé du cours d'*Histoire générale du Droit*
français.

AGRÉGÉS :

MM. DEBRAY, chargé d'un cours de *Droit romain*
(en congé).

René WORMS (A. ☉), chargé des cours d'*Histoire*
des Doctrines économiques et d'*Économie poli-*
tique.

LE FUR, chargé des cours d'*Histoire du Droit public*
français et d'*Éléments du Droit constitutionnel*.

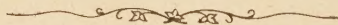
ASTOUL, chargé d'un cours de *Droit Romain* et du
cours de *Pandectes*.

CHARGÉ DE COURS :

M. SUMIEN, chargé d'un cours de *Droit romain* et
du cours de *Droit civil approfondi et comparé*.

SECRÉTAIRE :

M. GILLET (I. ☉), secrétaire de l'Université de Caen.



A MA FAMILLE

A MES AMIS



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41548417_0025

JURY D'EXAMEN

MM. TOUTAIN, *professeur*, PRÉSIDENT DE LA THÈSE.

MARIE, *id.*

BIVILLE, *id.*

BIBLIOGRAPHIE

- AUCOC. — *Délimitation du rivage de la mer et de l'embouchure des fleuves*, 1887. — *Des étangs salés sur les bords de la Méditerranée*. (V. Compte rendu des travaux de l'Académie des sciences morales et politiques, publié par M. Ch. Vergé, 1882, t. II, p. 770.)
- BAILLIÈRE. — *Du domaine public de l'État*, 1882
- BECHMANN. — *Délimitation du domaine public maritime*. Annales des ponts et chaussées, 1882.
- BÉQUET-LAFERRIÈRE. — *Répertoire de droit administratif*, t. XI, 1892. (V^o *Domaine*, art de MM. René de Récy et Tisserand.)
- BLOCK. — *Dictionnaire de l'Administration française*, 3^e édition, 1891. (V^o *Domaine public*.)
- BONA-CHRISTAVE. — *Du rivage de la mer*. Thèse. Poitiers, 1872.
- BOURGOIS. — *Délimitation de la mer à l'embouchure de la Seine*, 1882. Revue maritime et coloniale, t. LXXIII.
- CHALVET. — *Législation des bords de la mer*, 1861.
- CHATELAIN. — *Mesurage des pas géométriques dans les colonies françaises*, 1889. Revue maritime et coloniale, t. LXXXIX.
- DALLOZ. — *Répertoire, Supplément*, t. V, 1890. (V^o *Domaine public*.)

- DAVIEL. — *Cours d'eau.*
- DUFOUR. — *Police des eaux*, 1857.
- FOURNIER. — *Traité d'administration de la marine*,
1887. — *De la domanialité publique maritime*,
1878. *Revue maritime et coloniale*, t. LVII.
- FUZIER-HERMANN. — *Répertoire général de droit fran-
çais*, t. XVIII, 1899. (V° *Domaine public.*)
- GAUDRY. — *Traité du domaine*, 1862, 3 vol.
- NAVEREAU. — *Délimitation du domaine public fluvial et
maritime*. Thèse. Paris, 1891.
- PANDECTES FRANÇAISES. — *Répertoire de législation*,
t. XXIV, 1897. (V° *Domaine.*)
- PÉRIN. — *Du domaine public dans ses différences avec
le domaine privé*, 1862.
- PICARD. — *Traité des eaux*, 1890.
- PIN. — *Essai sur le régime des biens du domaine public
maritime*. Thèse. Aix, 1887.
- PLOCQUE. — *De la mer et de la délimitation maritime*,
1870.
- PROUDHON. — *Traité du domaine public*. Dijon, 1834.
5 vol. in-8°.
- TEXEREAU. — *Des délimitations*, 1889.
- VALIN. — *Commentaire de l'Ordonnance de 1681*. Édi-
tion de 1760.



INTRODUCTION

Les rivages de la mer, c'est-à-dire les portions de terrain où atteignent les plus hautes marées, font partie en France du domaine public de l'État; c'est ce qui résulte très formellement de l'art. 538 du Code civil. Ils échappent, en conséquence, à toute appropriation privée, et sont inaliénables et imprescriptibles. D'autre part, leur usage même n'est pas libre; il est soumis à certaines restrictions; sans doute, chacun a, en principe, le droit de les parcourir pour se promener, se baigner, s'embarquer ou se débarquer; mais c'est à la condition de respecter les règlements émanés de l'autorité publique.

Le principe qui fait tomber ainsi les rivages de la mer dans le domaine public de l'État est assez facile à justifier.

Les rivages de la mer ont été attribués au domaine public en vue du double intérêt de la sûreté des côtes et de leur libre accès. Il était nécessaire d'assurer aux populations côtières la

participation aux avantages pouvant être retirés de la mer, soit comme profits de pêche, soit par la récolte des herbes marines, soit au moyen de l'établissement de salines, etc... D'autre part, l'usage de la mer pour la navigation, la surveillance des navires qui entrent dans les eaux du territoire et y stationnent, les mesures à prendre pour protéger les terres contre l'envahissement des eaux, et surtout l'intérêt de la défense contre les ennemis de l'extérieur, commandaient de dégager l'action de l'administration des entraves que suscite la propriété privée partout où elle s'établit¹.

La règle de l'art. 538 du Code civil était déjà admise à Rome : *littora, in quæ populus romanus imperium habet, populi romani esse arbitror*, dit Celsus, dans la loi 3. Dig., *ne quid in loco publico*, 43. 8. ².

Dans notre ancien droit, la propriété et la police des rivages de la mer furent réglementées par l'Ordonnance de 1681 sur la marine. (L. 4. tit. VII, art. 1 et 2, et tit. X, art. 1 et suivants.) L'édit de février 1710 consacra le droit du roi

1. Cf. DUFOUR, *Droit administratif*, t. IV, n° 234.

2. Voy. dans le même sens un passage de Neratius, D. 41. 1, *de acq. rer. dom.*, l. 14 pr. et § 1^{er} — D'autres textes font du rivage une *res nullius* au même titre que le lit et les sables de la mer. (Inst., l. II, tit. 1, *de divisione rerum*, § 5 *in fine*) — Cf.: ACCARIAS, *Précis de droit romain*, 4^e édit., 1886, t. II, p. 500; — GIRARD, *Manuel de droit romain*, 1896, 2^e fasc. p. 230.

sur les rivages maritimes, tout en ordonnant, il est vrai, l'abandon aux détenteurs moyennant une redevance. Cependant les seigneurs riverains de la mer en Normandie se prétendaient propriétaires des rivages de la mer, et ils invoquaient, à l'appui de cette thèse, l'art. 195 de la Coutume de Normandie. Mais cette prétention ne fut pas admise, et nous la voyons combattue par les auteurs spéciaux qui leur accordaient seulement un droit sur les épaves maritimes, et non un droit territorial ¹.

Pendant la période révolutionnaire, la loi des 22 novembre — 1^{er} décembre 1790 vint de nouveau affirmer ce principe dans son art. 2, et enfin l'art. 538 du Code civil range à son tour les rivages de la mer parmi les dépendances du domaine public de l'État.

C'est à l'examen de la situation légale du rivage maritime que nous avons consacré cette étude. Les deux premiers chapitres auront pour objet, l'un la définition, l'autre la délimitation du rivage; dans le troisième et le quatrième, nous rechercherons quel est le régime du rivage maritime. Dans les quatre derniers chapitres, nous examinerons la question de savoir s'il convient d'assimiler aux rivages de

1. LEEFEBVRE DE LA PLANCHE, *Traité du Domaine*, liv. II, ch. II, art. 17. — Cf. BÉQUET. *Rép. de droit adm.*, t. XI, 1892, v^o *Domaine*, n^o 122.

la mer certaines autres parties du domaine maritime, telles que les lais et les relais de la mer, les dunes et les étangs salés ; nous indiquerons ensuite la situation légale des propriétés riveraines de la mer. Pour compléter cette étude, nous y ajouterons deux appendices, contenant le premier quelques détails sur les *Cinquante pas géométriques* dans les colonies françaises, le second un aperçu très rapide de législation comparée.



LES RIVAGES DE LA MER

CHAPITRE PREMIER

DÉFINITION DU RIVAGE DE LA MER

D'une manière générale, on peut dire que le rivage de la mer est la bande de terrain que la mer laisse à découvert à marée basse et recouvre à marée haute ¹.

Mais cette définition n'est pas suffisamment précise; elle ne nous indique pas, en effet, d'une façon exacte, jusqu'où s'étend le rivage de la mer. Nous trouvons une définition un peu plus scientifique dans l'Ordonnance de 1681 sur la marine (Tit. VII, liv. 4, art. 1^{er}):

« Sera réputé bord ou rivage de la mer tout ce qu'elle couvre et découvre pendant les nouvelles et pleines lunes et jusqu'où le plus grand flot de mars se peut étendre sur les grèves. »

1. Cass., 24 janvier 1893 (D., 93, 1, 281),

Trois éléments peuvent donc être pris en considération pour trancher la question de savoir si un terrain fait partie du rivage maritime, et rentre à ce titre dans le domaine public de l'État : 1° la nature des eaux, 2° le mouvement alternatif des eaux, 3° la nature des terrains ¹.

1° *Nature des eaux*. — Tout d'abord, pour qu'une bande de terrain soit considérée comme faisant partie du rivage maritime, il faut qu'elle soit recouverte par des eaux de mer ².

Les terrains occupés par les eaux d'un fleuve refoulées par l'action des marées ne font donc point partie du domaine maritime de l'État; ils sont soumis au régime du fleuve et font partie du domaine public fluvial ³.

Si, au contraire, les eaux de la mer,

1. Cf BÉQUET, *Répertoire de droit administratif*, t. XI, 1892, v° *Domaine*, p. 67.

2. Cass., 23 juin 1830 (S. 30, 1, 277). — Remarquons d'ailleurs que les rivages doivent être, aux termes de l'Ordonnance de 1681, *couverts et recouverts* par le flot. Il faut donc que le terrain soit, « *non pas imbibé d'eau*, mais recouvert d'une nappe qui le fasse disparaître » Sic: LE VASSEUR DE PRÉCOURT, sous l'arrêt du Cons. d'Ét. du 10 mars 1882; — LEBON, 1882, p. 246, note.

3. « Attendu que, si, par l'effet de certaines marées, le cours du fleuve se trouvant arrêté et même refoulé par le flot montant, il vient à mêler ses eaux à celles de la mer et déborder avec elle sur ses rives et sur ces îles, ces terrains ne cessent pas pour cela d'être rives et dépendances du fleuve, et ne deviennent pas, par ce fait momentané, le rivage ou une partie de la mer, qu'ils ne bordent pas et dont ils sont parfois à une distance considérable, le flux ne rendant pas le fleuve et ses dépendances partie de la mer, pas plus que le reflux ne fait de la mer une partie du fleuve, bien que celui-ci,

refoulées par un fleuve, se répandent plus loin dans la partie aval de l'embouchure, les terrains ainsi submergés tombent dans le domaine maritime, si l'invasion de la mer n'est pas momentanée.

Il importe peu d'ailleurs que les terrains n'aient été submergés que par l'effet de travaux accomplis par la main de l'homme ; dès que le sol se trouve régulièrement couvert par les eaux, il fait partie du rivage.

A l'inverse, si, par suite de travaux d'endiguage, des terrains autrefois couverts par la mer à marée haute se trouvent soustraits d'une façon définitive à l'action des eaux, ces terrains cessent désormais de faire partie du rivage ¹.

2. — *Mouvement alternatif des eaux.* —

L'incursion des eaux de la mer doit présenter un caractère normal, pour attribuer aux terrains recouverts la nature de rivage, et il n'y a lieu de tenir compte que des submersions dues au jeu périodique et naturel des marées.

On fera donc abstraction des coups de vents

à la marée basse, s'écoule dans le lit de la mer avec une certaine rapidité, et que l'on puisse y reconnaître encore assez longtemps le cours de ses eaux....» — C. Cass., 28 juillet 1869 (D. 69. 1. 489). — V. aussi Cass., 8 décembre 1863 (D. 64. 1. 116), et 30 mai 1836 (S. 36. 1. 485).

1. Cass. 27 nov. 1867 (S., 68, 1, 22. ; D., 67, 1, 449). V. aussi Caen, 20 mars 1863 (S. 64, 2. 75.) V. *infra*, chapitre V, *Concessions d'endiguage*.

violents, ouragans et tempêtes, des coups de mer qui, accidentellement, viennent couvrir de sables ou submerger les terres riveraines ¹.

En résumé, pour qu'un terrain fasse partie du rivage maritime, il faut et il suffit qu'il soit périodiquement couvert et découvert par les eaux de la mer. Mais, cela posé, il importe de distinguer entre les diverses parties du littoral maritime de la France. On a justement reproché, en effet, à l'Ord. de 1681 d'avoir statué exclusivement d'après les faits qui se produisent sur les côtes de l'Océan et de la Manche, et de n'avoir pas tenu compte de ce que, dans la Méditerranée, où l'influence de la marée est très faible, le plus grand flot de mars n'est jamais celui qui s'avance le plus sur les grèves.

a) *Littoral de l'Océan, de la Manche et de la Mer du Nord.* — Pour les côtes de l'Océan, de la Manche et de la Mer du Nord, la règle de l'Ord. de 1681 est certainement applicable. Mais ici se pose immédiatement une grave difficulté.

1. « Par rapport au rivage, dit Valin, sur l'art. 1^{er}, liv. IV, t. 7, § 9 de l'Ord. de 1681, il ne faut nullement entendre l'espace où parvient quelquefois l'eau de la mer par les coups de vents forcés, causes et suites tout à la fois des ouragans et des tempêtes. » — Cf. : Douai, 10 janvier 1842 (S., 1842, 2, 299.) ; — Cass., 4 mai 1836, DALLOZ, v^o *Propriété*, n^o 105. — C. d'État, 27 mai 1863 (D., 63, 3, 63) ; 10 mars 1882, Leb. 82, p. 246. — Instruction du *Ministre de la Marine* du 18 juin 1864, art. 8 et 9. — *Sic.* : NAVEREAU, *op. cit.*, p. 170 ; DAVIEL, *Cours d'eau*, t. 1^{er}, n^o 67, p. 68 ; CHALVET, *op. cit.*, n^o 6 ; PLOCQUE, *op. cit.*, n^o 172.

La définition du rivage de la mer est en effet ainsi formulée par l'ordonnance sur la marine de 1681 :

« Sera réputé bord ou rivage de la mer tout ce qu'elle couvre et découvre pendant les nouvelles et pleines lunes, et jusqu'où le plus grand flot de mars se peut étendre sur les grèves. »

Valin justifie ainsi cette définition dans son *Commentaire*¹ : « Les observations ont appris que les hautes marées arrivent chaque mois à la nouvelle et à la pleine lune, et que, des marées des équinoxes et des solstices qui sont encore plus hautes, celle de l'équinoxe de Mars l'emporte. Ainsi, puisque aux termes des lois romaines, le rivage de la mer ne finit qu'à l'endroit où s'arrête le plus grand flot de la mer, et que l'expérience a fait voir que le plus grand flot est celui de mars, c'est avec raison que notre article l'a donné pour règle de l'étendue de la mer. »

Or, il a été démontré que l'Ordonnance de 1681 repose sur des données scientifiques inexactes. Dans l'instance terminée par l'arrêt du Conseil d'État du 10 mars 1882, M. le Vice-Amiral Bourgois, rapporteur de la Commission déléguée pour vérifier les faits contestés, a établi très explicitement que le grand flot de mars

¹ T. 2, p. 572.

peut avoir une hauteur inférieure à celle de plusieurs autres marées de l'année.¹

C'est là un point qui, aujourd'hui, ne fait pas de doute, et dès lors, la question s'est posée de savoir si l'on était lié par le texte de l'Ordonnance, ou si, au contraire, on pouvait tenir compte d'une marée supérieure à celle du plus grand flot de mars sur les rivages où ce texte est applicable.

Le Conseil d'État, après avoir adopté successivement diverses interprétations², décida, par l'arrêt précité du 10 mars 1882³, que les mots « grand flot de mars » avaient une signification exclusive, et qu'ils désignaient uniquement la plus grande marée de mars et non la plus grande marée de l'année ; mais il fallait

1. *Revue mar. et col.*, mai 1882, t. 73, p. 574, V. aussi TEXEREAU, *Délimitations*, 1839, p. 8 à 12. Cf., Rennes, 4^e décembre 1879 (D., 81, 2, 491.)

2. Voici quelques expressions caractérisant le rivage, relevées dans les décisions administratives et judiciaires :

Terrains couverts par la mer dans les plus hautes marées (C. E., 16 mars 1842.)

Terrains recouverts par le grand flot de mars (C. E., 20 mars 1852). Lebon, p. 47.

Terrains recouverts par la laisse des hautes mers de vive eau d'équinoxe (C. E., 3 décembre 1863). Leb., p. 797.

Terrains situés en deçà de la limite des hautes eaux au plein flot de mars (C. E., 16 février 1870.)

Terrains situés en deçà de la laisse des hautes mers d'équinoxe (C. E., 14 mars 1873). Leb., p. 266.

Terrains couverts par les marées d'équinoxe (Cass., 21 juin 1859.)

Terrains qui couvrent et découvrent aux plus hautes marées de mars. (Cass., 11 mars 1863) (S. 68, 4 156.)

3. Leb., p. 245 (D. 83. 3, 73).

que l'expansion de ce flot de mars se fût fait sentir pendant plusieurs années. Un avis du 26 janvier 1888¹ vint heureusement tempérer cette décision en spécifiant qu'il suffisait de prendre pour base celui de l'année courante ; et le Conseil général des ponts et chaussées, consulté sur la question, se livra à une discussion approfondie, où le système de la délimitation d'après la grande marée de mars et celui de la délimitation d'après le plus grand des flots possibles eurent chacun d'ardents défenseurs.

Il serait trop long de rapporter ici les arguments développés par eux à l'appui de leur système. Les premiers invoquaient notamment l'ignorance du législateur de 1681 sur les marées et les lois de leurs variations : le grand flot de mars avait été désigné, à défaut de base plus précise, parce que les grandes marées de mars étaient habituellement les plus fortes ; d'ailleurs, il n'en résultait pour l'intérêt public aucun préjudice, l'Administration ayant toujours le droit de procéder à une nouvelle délimitation pour une marée plus forte. Les partisans du second système répondaient que l'Ordonnance de 1681 ne s'opposait pas à ce qu'on utilisât les connaissances acquises postérieurement ; et ils faisaient

1. *Revue pratique de l'Enregistrement*, n° 2567. Cf. Conclusions de M. Le Vasseur de Précourt sous arrêt du Conseil d'État du 10 mars 1882, Lebon, 82, p. 247, note *in fine*.

valoir que, dans le système du *maximum maximum*, le domaine public englobe une zone qui n'est point couverte par les hautes mers de vives eaux ordinaires, et qui ne saurait être impunément sacrifiée.

Le Conseil général des ponts et chaussées finit par s'arrêter à une solution en quelque sorte intermédiaire. Il conclut que la limite des rivages de la mer était définie, en droit, par la laisse du plus grand des flots possibles de mars, mais que toutefois il n'y avait pas lieu de s'opposer, au point de vue des intérêts du département des Travaux publics, à ce que l'on opérât à une autre marée de l'année devant atteindre théoriquement la même hauteur.

Ce système a été ratifié par une circulaire ministérielle du 17 septembre 1888, et il nous paraît empreint d'une juste modération à l'égard des riverains, pour lesquels les conséquences de l'incorporation d'un terrain au domaine public sont toujours très rigoureuses. Il a, d'autre part, le mérite de faciliter l'opération de la délimitation en multipliant les époques où elle peut être faite, sans pour cela appliquer l'Ordonnance de 1681 dans un sens plus large que celui qu'elle a eu en vue.

b) *Littoral de la Méditerranée*. — Pour la Méditerranée, où il n'y a point de marées, on applique, dans le silence de l'ordonnance

de 1681, la loi 112. Dig. de Verb. sign. 50. 16 : *Littus publicum est extenus qua maxime fluctus exæstuat.* (V. aussi l. 96. de div. rer.) Cette règle était déjà admise dans notre ancien droit, ainsi que le constate Merlin dans ses *Questions de droit.* (V° *Rivage de la mer.*) Elle l'est aujourd'hui par tous les auteurs, et elle a été consacrée par la jurisprudence ¹.

3° *Nature des terrains.* — On a prétendu que le mot « grèves », inscrit dans la définition de l'ordonnance de 1681, devait être pris dans un sens restrictif, car, si telle n'avait pas été l'intention du législateur, celui-ci se fût gardé de l'employer.

Nous nous rangeons à l'opinion contraire de la jurisprudence ², qui a toujours attribué à cette

1. PLOCQUE, *De la mer et de la navigation maritime*, 1870 n° 168 ; FOURNIER, *Dom. pub. marit.* (*Revue colon. et marit.*, 1878, p. 576) ; BÉQUET, *Répert. adm.*, V° *Domaine*, n° 247 ; CHALVET, *journ. de droit adm.*, 1861, n° 25 ; DALLOZ, *Lois administratives*, V° *Domaine Public*, n° 28 ; AUCOC, *Délimitation du Rivage de la mer*, 1887, p. 5 ; BOURGOIS, *Délimitation à l'embouchure de la Seine*, *Rev. Colon. et marit.*, t. LXXIII, p. 358. — Cons. d'Ét., 27 mars 1874, Leb. 74, p. 308 ; 27 juin 1884, D. 85. 3. 121. — Cf. Dépêche du ministre de la Marine au président du Conseil, 21 juin 1855. *Bull. off.* 1855, n° 144. — Cir. min. 20 nov. 1884. *Bull. off. de la marine* 1884, 2^e sem. p. 905.

2. Douai 10 janvier 1842 (5. 42. 2. 299) ; Cass. 11 mars 1868 (D. 83. 5. 166). — Cons. d'Ét., 10 mars 1882 (D. 83. 3. 73) ; 27 juin 1884 (D. 85. 3. 124).

Sic : CHALVET, *Législation des bords de la mer*, n° 7 ; TOULLIER, t. III, n° 479 ; BÉQUET, *Rép.*, v° *Domaine*, nos 250 ss. ; NAVEREAU, *Délimitation du domaine public fluvial et maritime*, thèse 1891, p. 164, note 2 ; BOURGOIS, *Délimitation à l'embouchure de la Seine.* (*Rev. colon. et marit.*, t. LXXIII, p. 358.)

expression le sens le plus large. En effet, la loi romaine ne faisait aucune distinction selon la nature du terrain, et, dans l'ancien droit français, l'ordonnance du 27 février 1534, sur laquelle, selon Valin ¹, aurait été copiée la disposition de l'ordonnance de 1681, ne contenait pas le mot « grèves ». Si donc cette addition avait été faite à dessein, il n'est pas possible d'admettre qu'elle n'ait pas été signalée dans les commentaires de l'époque.

Le mot « grèves » est, du reste, employé plusieurs fois dans l'ordonnance elle-même comme synonyme de littoral ², et il n'est aucune raison pour vouloir y prêter ici un sens différent. Il est aujourd'hui définitivement admis que la nature des terrains importe peu en matière de délimitation. Il suffit, pour qu'un terrain fasse partie du rivage, qu'il soit couvert par le grand flot de mars ou par le plus grand flot d'hiver, fût-ce un terrain escarpé, des rochers, des falaises, fût-ce même un terrain cultivé.

— « Qu'est-ce qu'une grève ? disait M. Le Vavasseur de Précourt, commissaire du Gouvernement, dans l'affaire de la délimitation de

1. T. I. p. 432 et t. II, p. 572.

2. V. notamment art. 32 du titre des *Naufrages*, art. 5 du titre de la *Compétence*, art. 2. du titre des *Poissons royaux*. V. aussi la déclaration du roi du 31 janvier 1694 confirmant à l'amirauté la connaissance des choses quelconques survenant à la mer ou sur les grèves d'icelle.

la Seine et de la mer ¹. Est-ce seulement un terrain couvert de sable ou de gravier ? C'est dans ce sens restrictif, dit-on, que le mot doit être entendu : on ne comprendrait pas autrement son insertion dans l'article précité de l'ordonnance de 1681, article dont le second membre de phrase ne serait qu'une inutile répétition du premier, si le mot grève était synonyme de toute terre couverte par les eaux : le domaine public, d'après l'article 538 du Code civil, comprend ce qui n'est pas susceptible de propriété privée; les rivages cultivés de la mer ne sauraient en faire partie.

Cette interprétation est contraire à la législation antérieure à 1681, au texte du droit romain, qui étend le rivage *quousque maximus fluctus exaestuat*, texte toujours applicable aux bords de la Méditerranée, et on ne comprendrait pas que l'autorité royale, si jalouse de défendre les prérogatives du domaine, en eût ainsi restreint l'étendue : la grève, c'est tout terrain uni et plat au bord de la mer. L'ordonnance de 1681, dans de nombreuses dispositions, soit qu'elle définisse la compétence de l'amiral, soit qu'elle s'occupe des naufrages, soit qu'elle détermine ceux des poissons échoués sur les grèves, qui doivent être considérés comme poissons royaux,

1. C. E., 10 mars 1882, LEBON, 82, p. 252 (D. 83, 3, 73).

se sert du mot grève dans le sens de rivages maritimes. (Ord. de 1681, livre I, titre II, art. 5 et 8 ; livre V, titre VII, art. 2.) En se servant de ce mot, synonyme de *littus maris*, l'ordonnance a voulu indiquer que le rivage de la mer ne s'étendait pas dans les fleuves, jusqu'où remonte le flot ; si la grève est dans le domaine public, ce n'est pas parce qu'elle n'est pas susceptible de propriété privée, c'est parce qu'elle doit rester libre dans l'intérêt de la navigation. C'est du reste dans ce sens large que l'autorité judiciaire entend le mot grèves. » (Cour de Douai, 10 janvier 1842 ; Cassation, 11 mars 1868 ¹.)

1. Si l'on consulte les dictionnaires de l'époque, on voit qu'ils emploient le mot grève dans le sens large que nous lui attribuons ici. (V. notamment le *Dictionnaire* de Trévoux et le *Dictionnaire maritime* d'Aubin.)

CHAPITRE II

DÉLIMITATION DU RIVAGE DE LA MER

Le rivage de la mer ainsi défini, il importe de déterminer administrativement les limites que la nature lui a tracées, afin de le protéger contre les usurpations des propriétaires riverains et de le conserver aux générations à venir : c'est là le but de la délimitation, opération complexe qui donne lieu à bien des difficultés juridiques.

Il importe avant tout de ne pas se tromper sur le véritable objet de la délimitation. Comme le dit très bien M. Fournier ¹, « la délimitation doit consister dans la constatation d'un fait naturel ou matériel, et non point résulter d'une appréciation arbitraire d'intérêt général ou de convenances. Elle établit, par voie expérimentale, que le bien public, tel que l'a fait la nature, s'arrête à tel point ou telle ligne, et non qu'il devrait s'étendre jusqu'à tel autre point ou telle autre ligne ² ».

1. *Traité d'administration de la marine*, t. 3, p. 14. — Cf. : CHATELAIN, p. 116 ; — NAVEREAU, p. 183.

2. En conséquence, tout acte qui prétendrait comprendre dans le rivage de la mer des terrains qui n'en présenteraient pas les caractères naturels, doit être annulé pour excès de pouvoir (C. E., 27 mai 1838, *Drillet de Lannigous*) ; à plus forte raison, l'administration

Le caractère juridique de la délimitation ainsi établi, et pénétrant maintenant dans les détails, nous essayerons de déterminer successivement : 1° l'autorité compétente pour effectuer la délimitation ; 2° les procédés techniques de délimitation ; 3° la procédure administrative de la délimitation ; 4° les effets des décrets de délimitation et les voies de recours contre les actes délimitatifs.

SECTION PREMIÈRE

Autorité compétente pour effectuer la délimitation ¹

C'est à l'autorité administrative qu'il appartient de déterminer les limites de la mer.

En l'absence de tout texte, on reconnaissait généralement aux préfets le droit d'opérer les délimitations. On se fondait sur l'article 2, section III, de la loi des 22 décembre 1789-8 janvier 1790, ainsi conçu : « Les administrations de département seront chargées, sous l'autorité de

qui reconnaît qu'elle a fait une délimitation inexacte peut rectifier cette délimitation ou rapporter volontairement son acte. (C. E., 15 décembre 1866, *Société de la Gaffette*.) — Cf. DUCROCQ, *Droit administratif*, 6^e éd., t. II, p. 145.

1. Cf., sur ce point : PLOCQUE, *De la mer et de la délimitation maritime*, n° 173 ; — DUFOUR, *Dr. adm.*, t. 4, n° 261 ; — PICARD, *op. cit.*, t. I^{er}, n° 266 ; BEQUET, *Répert.*, *loc. cit.*, n° 743 ; — NAVREAU, *op. cit.*, p. 185 ss.

l'inspection du roi, comme chef suprême de la nation et de l'administration générale du royaume, de toutes les parties de cette administration, notamment de celles qui sont relatives... 5° à la conservation des propriétés publiques ; 6° à celle des forêts, rivières, chemins et autres choses communes... »

Toutefois, la question était discutée, et de nombreux arrêtés de conflit avaient dû intervenir à la suite de jugements déclaratifs de la compétence judiciaire ¹.

Citons notamment un jugement rendu par le tribunal de Bayeux le 25 juin 1839. L'État avait revendiqué dans la baie du Pont des Veys des terrains dont les propriétaires riverains s'étaient emparés. Ceux-ci soutenaient qu'il s'agissait d'alluvions fluviales formées par les délaissements de l'Aure et de la Vire; l'État, au contraire, prétendait que les alluvions étaient des alluvions maritimes appartenant au domaine. Le tribunal de Bayeux, saisi de l'affaire, rejeta l'action du domaine, et fit la délimitation; et, sur appel du préfet, la Cour de Caen, par arrêt du 30 août 1841, affirma la compétence judiciaire ².

Les tribunaux estimaient, en effet, qu'en matière de propriété ils sont exclusivement

1. V. notamment : Confl., 23 avril 1851 (Lebon, p. 287); — Cont., 18 mars 1842; — Cont., 15 décembre 1842 (Lebon, p. 510).

2 V. le Recueil de la « Jurisprudence de la Cour de Caen ».

compétents, et qu'en l'espèce, c'était une véritable question de propriété qu'il s'agissait de résoudre.

L'État, au contraire, invoquait la mission de garde et de conservation que l'autorité administrative a le droit et le devoir d'exercer sur les dépendances du domaine public, et d'où, selon lui, découlait tout naturellement pour l'administration le pouvoir de déterminer les limites de ce domaine. Il faisait valoir, d'autre part, que la délimitation des rivages de la mer présente de très sérieuses difficultés, que l'administration seule peut surmonter, grâce au concours de ses nombreux agents. Enfin, il y avait là une question d'intérêt général, qui, en raison même de ce caractère, devait être réglée d'une manière définitive et uniforme, et, par conséquent, devrait être soustraite aux contradictions possibles entre les diverses décisions des tribunaux judiciaires.

Un avis du Conseil d'État du 24 janvier 1850 tenta d'affirmer davantage le caractère administratif des délimitations en enlevant aux préfets le droit de les opérer, pour l'attribuer à l'autorité supérieure :

« Considérant que la fixation des rivages de la mer à l'embouchure des fleuves ne soulève pas seulement des questions d'intérêt local ou individuel ; qu'elle se rattache essentiellement à

des intérêts collectifs, qui, à raison de leur généralité et de leur importance, ne peuvent être réglés par les préfets que d'une manière provisoire ; que la décision définitive est de la compétence exclusive de l'autorité supérieure ; qu'en effet cette fixation n'est autre chose que la délimitation entre deux parties du domaine public, le domaine maritime et le domaine fluvial ; qu'il appartient au gouvernement d'opérer cette délimitation, et qu'il a seul les moyens de l'effectuer avec ensemble et uniformité... »

Mais ce n'était là qu'un simple avis, et la question ne fut définitivement tranchée que par le décret du 21 février 1852 : « Les limites de la mer sont déterminées par des décrets du Président de la République rendus sous la forme des règlements d'administration publique, tous les droits des tiers réservés, sur le rapport du Ministre des Travaux publics, lorsque cette délimitation a lieu à l'embouchure des fleuves et rivières, et sur le rapport du Ministre de la Marine, lorsque cette délimitation a lieu sur un autre point du littoral. Dans ce dernier cas, les opérations préparatoires sont indistinctement confiées par le Ministre de la Marine, soit aux préfets maritimes, soit aux préfets de département¹. »

1. Un décret du 19 mars 1886 déclare le décret-loi du 21 février 1852 applicable à l'Algérie.

Il ne saurait donc plus y avoir aujourd'hui de difficultés sur la question de savoir quelle est l'autorité qui est compétente pour délimiter le rivage de la mer.

En aucun cas, l'autorité judiciaire ne pourrait procéder elle-même à cette délimitation. Il faut décider en conséquence que, si un débat s'élève devant un tribunal judiciaire entre l'État et un riverain relativement à la propriété ou à la possession de terrains que l'Administration prétend faire partie du rivage maritime, la délimitation du rivage doit être faite au préalable par l'autorité administrative ¹.

La jurisprudence admet cependant qu'une délimitation administrative préjudicielle ne serait pas, au contraire, nécessaire, au cas où un individu, poursuivi devant le conseil de préfec-

1. C. E. Confl., 4 mai 1843, *Alibert*. — Trib. confl., 3 juin 1859, *Vignat*. — 11 janv. 1873, *Paris-Labrosse*. — 1^{er} mars 1873, *Guillé*. — G. E., 27 mai 1876, *Commune de Sandouville* (D., 77, 3, 41). — Cf. : PICARD, *Traité des eaux*, t. III, p. 68, t. V, p. 52; — HAURIU, *Précis de dr. adm.*, 3^e éd. 1897, 2^e fasc., p. 658 et la note. — Il faut cependant faire exception pour la délimitation dans le passé, c'est-à-dire lorsqu'il s'agit de savoir si des terrains ont fait partie du domaine public *autrefois* et non pas actuellement. Dans ce cas, « comme il s'agit tout au plus de sauvegarder les intérêts du domaine privé de l'État, dans lequel actuellement les terrains peuvent être tombés, la puissance publique n'a pas à intervenir, et les limites peuvent être déterminées par le tribunal civil. » HAURIU, *loc. cit.* — *Sic.* : PICARD ; NAVREAU, p. 190 ; article de la *France judiciaire* du 16 juin 1878, reproduit au *Dictionnaire de comptabilité à l'usage des agents des Domaines*, 4^e trimestre, art. 633 ; *Journal de l'Enregistr.*, 1883, art. 22, 034. — *Contra* : FOURNIER, *Traité d'administration de la marine*, p. 16.

ture en contravention de grande voirie, se défendrait en objectant que le terrain sur lequel le fait a été commis n'est pas partie intégrante du domaine. Ici, en effet, dit-on, « il appartient au conseil de préfecture, soit d'interpréter les actes de délimitation, s'il y en a, soit, à défaut, de rechercher lui-même les limites malgré l'acte de délimitation, si l'on prétend qu'elles se sont modifiées depuis cet acte ¹ ». Nous reviendrons plus loin sur cette doctrine, qu'il nous paraît difficile d'admettre sans quelques réserves. (V. *infra*, ch. IV, *Police du rivage*.)

Remarquons enfin, en terminant, que l'Administration exerce librement l'attribution qui lui est conférée par le décret de 1852 : si elle refuse de délimiter, le jugeant inopportun, sa décision en ce sens n'est pas susceptible d'être déférée au Conseil d'État. C'est ce qu'a établi le Conseil d'État d'une manière formelle : « C'est, dit un arrêt du 27 juillet 1877 ², à l'administration chargée de veiller à la conservation du domaine public qu'il appartient d'apprécier s'il y a lieu de procéder à la délimitation de ce domaine. L'acte par lequel elle se borne à refuser à un riverain de faire usage de son droit n'est qu'un acte de pure administration, non sus-

1. HAURIU, *loc. cit.*

2. LEBON, 1877, p. 748, et *Annales des ponts et chaussées*, 1878, II, 1180.

ceptible d'être déferé au Conseil d'État par la voie contentieuse ¹. »

SECTION II

Des procédés techniques de délimitation maritime

Il est nécessaire d'envisager successivement les *délimitations latérales* du domaine maritime et les *délimitations transversales* du même domaine à l'embouchure des fleuves et des rivières. Les premières ont pour objet de fixer la largeur du rivage de la mer, d'affirmer jusqu'où s'étend le domaine de l'État; les secondes ont pour but de fixer le point terminal du rivage maritime à l'embouchure des fleuves et des rivières; et ces deux opérations sont soumises à des règles différentes.

§ 1^{er}

DÉLIMITATION LATÉRALE DU RIVAGE

La délimitation latérale du rivage se réduit à l'application des règles que nous avons expo-

1. V. aussi, C. E., 11 mars 1887, *Annales du régime des eaux*, 1888, p. 48.

sées précédemment, et qui nous ont servi à définir le rivage de la mer, à en déterminer la consistance. Elle se borne donc à la constatation des limites naturelles du littoral d'après la hauteur du plus grand flot de mars ou d'hiver.

Mais ici se pose une difficulté. Nous avons vu, en effet, que, pour arriver à une juste délimitation du rivage, il faut faire abstraction « des terrains sur lesquels les vagues viendraient d'une manière irrégulière et accidentelle, poussées par des coups de vent, causes et suites tout à la fois des ouragans et des tempêtes ¹ ».

Comment, alors, savoir si le grand flot de mars ou d'hiver n'a pas été augmenté d'une façon anormale par des causes météorologiques ?

On y arrive assez aisément grâce aux renseignements fournis par un instrument dit *marégraphe*, qui sert à enregistrer les hauteurs des marées. Lorsqu'une marée constatée au marégraphe excède la hauteur prévue à l'Annuaire officiel des marées, il y a, sinon certitude, du moins présomptions qu'elle a été influencée par des troubles météorologiques ².

1. CHALVET, *op. cit.*, n° 6.

2. Il ne faudrait pas toutefois exagérer l'influence des causes météorologiques accidentelles. Sur les côtes de la Manche et de la mer du Nord, les vents constituent un élément normal du régime des eaux maritimes. Il en est de même *a fortiori* pour le littoral de la Méditerranée, où l'action des vents influe beaucoup plus

Dans les ports qui ne sont pas pourvus de cet instrument, on tient compte des observations des ponts et chaussées.

Aussi la circulaire ministérielle du 20 novembre 1884 prescrit-elle aux commissions de délimitations d'indiquer les conditions météorologiques dans lesquelles l'opération s'est faite, en particulier l'état de la mer, la force et la direction du vent, ainsi que la hauteur de la marée, s'il existe un marégraphe à portée pouvant être consulté.

Le Conseil d'État a conclu au rejet d'un projet de décret portant délimitation du rivage sur le littoral de la commune d'Escoublac (Loire-Inférieure), parce que, notamment, le procès-verbal ne relatait aucune des circonstances météorologiques dont le relevé avait été prescrit par une circulaire du 16 janvier 1884, et qu'il était indispensable de connaître pour apprécier le caractère normal ou exceptionnel de la marée dont il s'agissait de constater les effets ¹.

Cette première difficulté résolue, nous devons maintenant nous demander quelles règles l'on suit pour déterminer le plus grand flot de mars sur les rivages de l'Océan et de la Manche,

que celle des astres sur la hauteur des eaux d'hiver. — NAVEREAU, *op. cit.*, p. 172. — Cf. LE VAVASSEUR DE PRÉCOURT sous l'arrêt du Cons. d'Et. du 27 juin 1884 (LEBON, 84, p. 536).

1. Avis du Cons. d'État du 26 janvier 1888.

le plus grand flot d'hiver sur ceux de la Méditerranée ¹.

a) *Littoral de l'Océan, de la Manche et de la mer du Nord.* — Voici la méthode actuellement employée, en vertu des instructions du Ministre de la Marine. Les commissions de délimitation se bornent à constater la *ligne de laisse de la haute mer* sur la rive, au jour de la grande marée de mars ou d'une autre marée équivalente ².

Ce système, qui consiste à prendre pour base une observation isolée, est vivement critiqué, et c'est avec raison.

D'une part, il est impossible d'arriver ainsi à déterminer l'étendue du domaine public d'une façon fixe et invariable : l'altitude du grand flot de mars n'est pas la même, en effet, chaque année. D'autre part, ce procédé entraîne des lenteurs très préjudiciables aux affaires dont la

1. Cf., sur les développements qui vont suivre, NAVREAU, p. 196 ss.

2. La *ligne de laisse de basse mer* n'a pas évidemment besoin d'être déterminée au point de vue de la délimitation du rivage : il importe peu de savoir où le rivage commence. Mais il y a un intérêt pratique à cette sorte de délimitation, au point de vue de la législation relative aux herbes marines : le goémon poussant en mer ne peut être récolté qu'en bateau, tandis que celui qui peut être atteint *de pied* appartient aux habitants des communes riveraines. (V. FOURNIER, *op. cit.* p. 265.) La ligne de démarcation doit être, lorsqu'il y a lieu, fixée par arrêté du Préfet maritime. (Dépêche du 28 nov. 1854.) NAVREAU, p. 196, note.

solution est subordonnée à la reconnaissance préalable des limites cherchées. « A la date où une délimitation est reconnue indispensable, l'époque d'une marée remplissant les conditions exigées peut se trouver encore éloignée ; qu'au jour fixé, toute constatation utile soit empêchée par une tempête, et l'opération se trouve reportée à l'époque, nécessairement assez lointaine, où se produira une marée de même coefficient, sans préjudice des conditions défavorables qui peuvent de nouveau se présenter ¹. »

Aussi, pour remédier à ces inconvénients, a-t-on proposé une autre procédure.

On pourrait rechercher les cotes du grand flot de mars constatées chaque année par le marégraphe *pendant la dernière période décennale*. On prendrait la *moyenne des hauteurs normales*², et l'on obtiendrait ainsi un *niveau théorique* qui serait celui du plus grand flot de mars dans la partie du rivage qu'il s'agit de délimiter.

b) *Littoral de la Méditerranée*. — Sur les côtes de la Méditerranée, les commissions déterminent le plus grand flot d'hiver ou *plus grande*

1. NAVEREAU, *loc. cit.*, p. 197.

2. Nous disons hauteurs *normales*, car il faudrait corriger les cotes constatées par le marégraphe de l'excédent dû aux vents violents et aux tempêtes.

vague au moyen des emplacements que des *bourrelets* de varechs ou d'algues désignent comme ayant été recouverts par la laisse des hautes mers ; on fixe la ligne de niveau prise pour limite du rivage à une hauteur moyenne entre les diverses cotes observées ¹.

Si, pour une raison quelconque, par exemple par suite du halage des bateaux, le bourrelet a disparu ou a été modifié, l'art. 2 de la circulaire du 20 novembre 1884 prescrit aux commissions de procéder à des enquêtes, « dans lesquelles sont entendus des agents des douanes, des pêcheurs, des officiers municipaux et, en général, toutes personnes aptes à les éclairer ».

La voie de l'enquête serait également la seule possible, s'il s'agissait d'une grève se terminant brusquement vers la mer par des falaises rocheuses baignées par les lames, ou par des dunes au pied desquelles la plus grande vague ne laisse aucune trace évidente.

§ 2.

DÉLIMITATION TRANSVERSALE DU RIVAGE

Les règles que nous venons de résumer ne peuvent s'appliquer d'une manière générale à la

1. Le Conseil d'État a approuvé cette méthode. (V. arrêt du 27 juin 1884, LEBON, 1884, p. 537.)

délimitation de toutes les parties du rivage. Sur beaucoup de points, en effet, le littoral est coupé par l'embouchure d'un fleuve ou d'une rivière, et la question est beaucoup plus délicate de déterminer la séparation entre le domaine fluvial et le domaine maritime. Avant de rechercher où se trouve le rivage, il faut d'abord examiner où finit le fleuve, où commence la mer.

Cette délimitation présente un grand intérêt, puisque, tandis que les lais et relais se formant sur les rivages de la mer appartiennent à l'État, les relais et alluvions des fleuves et rivières accroissent aux propriétés riveraines¹. Ainsi qu'on l'a fait remarquer, les riverains des fleuves peuvent gagner ou perdre ; les riverains de la mer n'ont que des chances de perte. L'État a donc intérêt à soutenir que la mer remonte dans l'intérieur des fleuves et rivières, et les riverains ont intérêt à soutenir que le fleuve conserve son existence propre et son caractère, même dans les parties les plus larges de son embouchure, malgré le mélange de ses eaux avec celles de la mer.

La législation cependant est muette au sujet des bases sur lesquelles doit se fonder une délimitation transversale de la mer à l'embouchure des fleuves, et c'est dans la doctrine et la

1. Code civil, art. 556 et 557.

jurisprudence qu'il faut chercher la solution du problème.

Un premier système étend le rivage de la mer jusqu'au *point où s'arrête le grand flot de mars*.

Ses défenseurs se fondent sur la définition de l'Ordonnance de 1681, qui donne un caractère maritime à toute l'étendue de terrain sur lequel le grand flot de mars fait subir son influence. « Comme la mer refoule dans les fleuves et rivières navigables qui y affluent, dit Valin¹, la juridiction de l'Amirauté s'étend tout de même dans ces rivières, et ne finit qu'à l'endroit où le plus grand flot de mars cesse de s'y faire sentir. »

C'était évidemment pousser à l'extrême les intérêts du domaine, et les conséquences d'une telle opinion ne sont pas acceptables.

La marée se fait sentir dans l'Orne jusqu'à Caen, et on ne saurait dire que cette ville est située sur les bords de la mer. On ne saurait prétendre davantage que c'est la mer, et non la Seine, qui baigne les quais de Rouen. Aussi cette thèse a-t-elle été repoussée énergiquement par les auteurs et la jurisprudence.²

1. *Commentaire de l'Ordonnance de 1681*, sur les art. 5 et 8, liv. 1^{er}, tit. 2.

2. V. pour l'ancien droit : Décisions du Parlement de Rouen des 21 mars 1770 et 2 nov. 1782 (baie de Brévant); — arrêt du 27 juillet 1770 (embouchure de la Somme). — Pour le droit actuel : Cass., 23 juin

Henrion de Pansey fait remarquer que : « L'Ordonnance de la marine ne parle que des bords de la mer, et non de ceux des rivières navigables. Elle ne parle que des grèves qui sont sur le bord de la mer, et non des terres cultivées au bord des rivières, et possédées par des particuliers. La marée, qui couvre deux fois dans vingt-quatre heures les rives des fleuves navigables, n'opère aucun changement dans la propriété. Ces terres sont également susceptibles de culture. Elles peuvent être fertilisées par les mains de l'homme. La marée imprime une servitude passagère sur le fonds qui la reçoit, sans priver le cultivateur du fruit de son travail¹. »

— « Très souvent, dans les rivières qui ont leur embouchure dans la mer, s'exprime à son tour Merlin dans son *Recueil des questions de droit*,² le flux fait remonter les eaux beaucoup plus loin que le plus grand flot de mars ou d'hiver ne s'étend sur les grèves. Doit-on, pour cela, réputer rivages maritimes les terres situées le long de ces rivières ? — Non, sans doute ; et, s'il en était autrement, les bords de la mer s'étendraient, en certains endroits, à plus de

1830 (D. 30, 1, 307 ; S. 30, 1, 277) ; — 22 juill. 1841 (D. 41, 1, 325 ; S. 41, 1, 620) ; — 28 juill. 1869 (D. 69, 1, 489) ; — 4 fév. 1891 (D. 91, 1, 265) ; — C. E., 27 mai 1863 (LEBON, 1863, p. 470).

1. Dissertations féodales, v° *Eaux*, § 6, t. 1^{er}, p. 654.

2. V. *Rivages de la mer*, t. XIV, p. 116 ss.

trente myriamètres au delà de la mer même ; chose absurde, et qui n'est certainement pas entrée dans les vues de l'Ordonnance de 1681. »

Enfin, peut-il être moins affirmatif que ce considérant de l'arrêt précité de la Cour de cassation du 22 juillet 1841, confirmant un arrêt de la Cour de Rouen :

« Attendu qu'il ne ressort d'aucune de nos lois ou ordonnances, tant antérieures que nouvelles, sagement interprétées, qu'un fleuve affluent à la mer change de nature par l'effet du flux de la mer dans son lit, à ce point qu'il doive être considéré comme bras de mer dans les parties instantanément couvertes par les hautes mers, et que ses rives cessent d'être fluviales pour prendre le caractère de rives maritimes ; que, loin qu'il en soit ainsi, la jurisprudence de tous les temps a généralement repoussé les prétentions du Domaine à cet égard... ¹ »

— Nous avons par là même réfuté un second système qui confond les limites du rivage avec celles de *l'inscription maritime*. Ces dernières sont destinées à fixer les localités où tous ceux qui naviguent sont inscrits sur les contrôles de la marine militaire, et s'étendent

1. V. encore : Cass., 23 juin 1830 (D., 30, 4, 307) ; — 28 juill. 1869 (D. 69, 1, 489) ; — 4 fév. 1891 (D. 91, 1, 265) ; — C. E., 27 mai 1863 ; (LEBON, 63, p. 470). — *Sic*, DAVIEL, *Cours d'eau*, t. 1^{er}, n° 68, p. 70.

jusqu'au point où le fleuve peut porter des bateaux. Elles reculeraient le rivage encore plus loin que le grand flot de mars.

— Les limites de la mer ne doivent pas davantage être confondues avec la *limite de la salure des eaux*. Celle-ci sert à déterminer la limite entre la pêche maritime et la pêche fluviale, et le législateur n'a nullement entendu l'établir forcément à la limite séparative du rivage fluvial et du rivage maritime.

Il suffit, pour s'en convaincre, de se reporter aux documents préparatoires de la loi du 15 avril 1829 et de l'ordonnance du 10 juillet 1835 : « Il est à remarquer que, se renfermant dans l'application des articles 1^{er} et 3 de la loi du 15 avril 1829, la Commission n'a dû considérer les rivières que sous le rapport du droit de pêche que l'État est appelé à exercer. Elle a écarté les questions qui peuvent se rattacher aux droits plus ou moins étendus du domaine public. Le projet d'ordonnance qu'elle a préparé n'a donc pas pour but, et ne peut avoir pour résultat de déplacer les limites de ce domaine, telles qu'elles sont ou peuvent être fixées en vertu des lois et règlements en vigueur ¹. »

1. Rapport du ministre des finances au roi, 10 juillet 1835.

— Un quatrième système trace une *ligne idéale entre les deux caps les plus avancés dans la mer*, de chaque côté du fleuve, de manière à rétablir la continuité du rivage. On ne peut, en effet, disent les partisans de cette doctrine, attribuer la qualité de rivage de la mer qu'à la grève qui, à marée basse, reste en contact exclusif avec les eaux de la mer ; or, le mot grève ne peut, sous aucun rapport, s'appliquer aux terrains entre lesquels se trouve resserré le cours d'une rivière¹.

Ce système a été soutenu par la Cour de Rennes² et par la Cour de Rouen³. Il l'a été également par la Cour de cassation, notamment dans un arrêt du 28 juillet 1869⁴ : « Attendu que, lorsqu'un cours d'eau vient se jeter dans la mer, il conserve sa nature et sa dénomination propre jusqu'au moment où il se perd dans la mer, celle-ci s'arrêtant là où les falaises et les grèves sont interrompues par les rives du fleuve, et, réciproquement, celui-ci et ses rives se prolongent jusqu'au point où elles coupent les falaises ou le rivage de la mer..... »

Aujourd'hui, cette jurisprudence est aban-

1. Le Conseil général des ponts et chaussées s'est rallié à cette doctrine dans plusieurs de ses avis. V. Aucoc, *Délimitations*, p. 21.

2. 18 mai 1829, confirmé par Cass. 23 juin 1830 (D. 1830, 1, 307 ; S. 1830, 1, 277).

3. Confirmé par Cass. 22 juill. 1844 (D. 41, 1, 325 ; S. 41, 1, 620).

4. D. 69, 1, 489.

donnée : provoquée par la rigueur extrême du système domanial exposé ci-dessus, elle était tombée dans l'exagération contraire.

Elle eût conduit à des conséquences souvent inadmissibles. Il aurait fallu classer dans les fleuves tous les bras de mer étroits à leur embouchure qui affectent la forme de cours d'eau et n'en ont cependant aucun des caractères.

« Ce système, dit M. Aucoc,¹ inspiré par une répugnance légitime contre la doctrine opposée, est lui-même trop absolu. Il a le tort de ne pas tenir un compte suffisant de la variété des faits qui se produisent à l'embouchure des fleuves et des rivières dans la mer. Il paraît reposer sur une hypothèse géologique qui peut être vraie quelquefois, mais qui peut être souvent inexacte, à savoir que c'est le fleuve ou la rivière aboutissant à la mer qui a formé par son cours toute la coupure du rivage dans laquelle ses eaux viennent rejoindre celles de la mer. En est-il toujours ainsi ? Cela est admissible pour de grands fleuves, surtout s'ils coulent à travers un terrain qui n'offre pas de résistance. Mais le rivage de la mer, sur les points où n'aboutit aucun fleuve, aucune rivière, présente parfois de nombreuses et profondes échancrures par lesquelles les eaux de la mer semblent remon-

1. *Des délimitations*, p. 21.

ter dans l'intérieur des terres, et dont le rivage est incontestablement le rivage de la mer. Pourquoi admettrait-on que toute échancrure du rivage dans laquelle un fleuve ou une rivière vient se jeter doit être attribuée à l'action du fleuve ou de la rivière, et être considérée comme la suite de son lit ? Est-il vraisemblable que l'origine de nombreuses déchirures qui se sont produites dans les côtes granitiques de la Bretagne soit due aux eaux des petites rivières qui viennent s'y mêler aux eaux de la mer, et n'en occupent à marée basse qu'une très faible partie ? »

« Le fleuve est un cours d'eau, dit M. Fournier dans son *Traité d'administration de la Marine*, qui s'est creusé à lui-même un sillon dans les terres, ou qui s'est approprié, pour en faire son lit ou y couler, une tranchée préexistante. Mais il n'est pas interdit à la mer de faire comme lui, de s'emparer d'une déchirure du sol ¹. »

— Un cinquième système se base sur l'écartement des rives, et fait remonter la mer jusqu'au point où commence cet écartement. Mais cette opinion est manifestement insuffisante, car le

1. *Traité d'administration de la Marine*, t. III, 1^{re} partie, p. 22.
— V. encore : CHALVET, *op. cit.* n° 28 ; — PLOCQUE, *op. cit.*, n° 129, p. 323 ; — BOURGOIS, *op. cit.*, p. 363 ; — NAVREAU, *op. cit.* p. 258.

parallélisme des rives nettement accusé est rare ; il y a souvent, à l'embouchure des fleuves, de vastes estuaires, des baies profondes, qui indubitablement font partie de la mer. Et alors comment trancher la question ?

Le tort commun de tous ces systèmes est de vouloir caractériser par un signe unique le passage du fleuve à la mer. La configuration des côtes, pas plus que la nature des eaux, n'est à dédaigner ; mais elles ne pourraient être considérées chacune comme le véritable criterium qui doit guider dans les opérations des délimitations de la mer.

Les moyens d'appréciation doivent être cherchés dans des éléments très divers. Parfois, l'un de ces éléments prendra une importance décisive ; parfois, au contraire, il ne sera que secondaire. Aussi serait-ce une erreur que de vouloir attribuer forcément, dans tous les cas, comme on l'a fait quelquefois ¹, la prépondérance à l'un d'eux.

1. « C'est la mission de l'Administration, lorsqu'elle se trouve en présence de ces problèmes délicats, d'apprécier la question du quantum, en tenant même parfois un peu compte des faits extérieurs, spéciaux aux espèces. Mais le principe doit demeurer sauf : ce n'est pas la direction des terres riveraines, c'est le volume prédominant et la nature des eaux qui caractérisent le domaine à classer. » — FOURNIER, *Traité d'administration de la Marine*, t. III, p. 21 et 337. — Cf. : BOURGOIS, *Rev. marit. et col.* 1882, t. 73, p. 364 ; — TEXEREAU, *Des délimitations*, 1889, p. 23 ; — C. É., 10 mars 1882 (LEBON, 1882, p. 252. — D. 83., 3. 73).

Cette thèse aurait été formulée pour la première fois dans un rapport adressé, le 31 août 1843, au préfet du Calvados par le directeur des Douanes de ce département, Bauny de Recy¹ :

« Les rivages des fleuves et des rivières, y est-il dit, sont les terres qui, dans la longue étendue de leurs cours, retiennent les eaux de ces fleuves et de ces rivières resserrées dans leur lit et défendent les propriétés riveraines de leurs inondations. C'est le long de ces terres, et lorsqu'il s'y forme insensiblement et imperceptiblement des atterrissements, que ceux-ci appartiennent aux propriétaires riverains, à charge de laisser, pour la navigation, un marche-pied ou chemin de halage. Au contraire, les bords des baies, des golfes, des rades, des embouchures, libres à tous comme les rivages mêmes de la mer, ne servent plus à contenir les eaux des fleuves et des rivières. Là, plus de marche-pied, plus de chemin de halage ; les navires, quand la mer est haute, y voguent à pleines voiles. Là, plus d'atterrissements formés insensiblement et imperceptiblement. De fleuves, de rivières, il n'y en a plus. Leur cours, envahi, divisé, souvent bouleversé, perdu à travers les sables et les grèves, est le jouet des caprices de la mer. Ce n'est que quand celle-ci se retire que

1. V. *Archives de la préfecture du Calvados. Délimitation de l'embouchure de l'Orne*,

les eaux des rivières, refoulées au loin, reprennent leur cours, en suivant souvent des sinuosités et de nouvelles directions que leur a ouvertes l'action puissante des vagues.

« Ainsi, lorsque, à l'approche de la mer, les rives des fleuves prennent tout à coup une extension qu'elles n'avaient pas dans toute la partie du cours, il est manifeste que là cesse la rivière, que là est son point de chute dans la mer. Les grèves, les sables, les vastes atterrissements qu'elle va maintenant traverser, ne font certainement plus partie de son lit, mais constituent le lit de la mer et la mer elle-même.

« Aussi l'alluvion qui se formera dans cette embouchure s'annoncera par des caractères bien différents de celle formée le long des rives proprement dites du fleuve. L'alluvion fluviale, formée lentement, sera exclusivement composée de vases, de limons et de corps descendus avec les eaux de la rivière, et elle se couvrira d'herbages ordinaires. L'alluvion maritime, au contraire, apparaîtra souvent tout à coup ; un coup de mer la produira, un autre la fera disparaître ; elle sera composée des matières que la mer soulève, repousse et délaisse, des sables et galets qu'elle charrie. La présence des coquillages qui ne peuvent vivre que dans l'eau salée et les herbes salines qui croîtront à la surface,

attesteront, d'une manière certaine, qu'elle est un lais et relais, et que, conséquemment, le rivage qui la borde est exclusivement maritime. »

De nombreux auteurs ont repris, depuis, cette doctrine¹ et, plusieurs fois, le Conseil d'État l'a sanctionnée². C'est à elle que nous nous rallions. Les signes de la démarcation du domaine maritime doivent être recherchés par l'observation tout à la fois de la configuration physique de la baie formée à l'embouchure, de la salure des eaux, de leur phosphorescence, du caractère des plantes qui croissent dans la baie, de celui des coquilles et des poissons qui s'y trouvent, de la nature des dépôts constatés, etc...

Évidemment, cette manière de procéder laisse de la marge à l'arbitraire ; mais, de toutes les règles que l'on peut proposer, c'est celle-ci qui en laisse le moins.

1. CHALVET, *Législation des bords de la mer*, n° 30. — GAUDRY, *Traité du Domaine*, t. 1^{er}, p. 125. — PLOCQUE, *De la mer et de la navigation maritime*, n° 169. — AUCOC, *Délimitations*, p. 26. — NAVEREAU, *Délimitations*, p. 271. — PICARD, *Traité des eaux*, t. V, p. 59. — Conclusions de M. Le Vavas seur de Précourt, sous l'arrêt du Conseil d'État du 10 mars 1882 (LEBON, p. 248, note).

2. C. É., 10 mars 1882, précité : « Considérant que le caractère maritime de la baie de la Seine, en aval de la délimitation contestée, résulte à la fois de la configuration physique de ladite baie, de la nature des eaux qui l'occupent et de la nature des atterrissements qui s'y forment.... ». — V. encore : Avis du Conseil d'État 26 juin 1884 ; — Avis Conseil d'État 16 janvier 1890.

SECTION III

Procédure administrative de la délimitation

La délimitation des rivages de la mer donne lieu, aux termes du décret-loi du 21 février 1852, article 2, *in fine*, à deux sortes d'actes administratifs différents : 1° des *décrets de délimitation* rendus en forme de règlements d'administration publique ; 2° des *arrêtés de domanialité* pris, soit par les préfets maritimes, soit par les préfets de département, et visés par le ministre de la marine.

Nous allons nous occuper successivement de ces deux actes administratifs.

§ 1^{er}

DÉCRETS DE DÉLIMITATION

La procédure à suivre pour effectuer les délimitations du littoral a été organisée par plusieurs circulaires ministérielles ¹.

Aux termes de la circulaire du 20 novembre 1884, actuellement en vigueur :

1. Circ. min. Mar. 20 novembre 1884, 5 mars 1885 et 17 septembre 1888.—V. aussi déc. min. Fin, 12 août 1884 et 22 février-11 juin 1888.

« Aucune fixation des limites de la mer ne doit être entreprise sans l'autorisation du Ministre de la Marine et des Colonies, à la requête du préfet du département ou du préfet maritime, qui transmet, à cet effet, avec un plan des lieux, toutes les pièces nécessaires pour permettre d'apprécier l'utilité de l'opération. » (Art. 1^{er}.)

Avant de statuer, le Ministre de la marine doit prendre l'avis de ses collègues des finances, de la guerre et des travaux publics, et, si cet avis est favorable, il fixe le jour de la délimitation, qui doit être effectuée par une commission composée de fonctionnaires des administrations de la marine, de la guerre, des finances et des travaux publics. (Art. 2.)

Cette commission se rend sur les lieux, les visite. L'administration est tenue d'annoncer à l'avance le jour où les opérations auront lieu, et de prévenir individuellement, s'ils sont connus, les propriétaires riverains, afin de permettre aux commissaires de procéder, s'ils le jugent utile, à une enquête auprès des agents des douanes, des pêcheurs, des officiers municipaux, et, en général, de toutes les personnes aptes à les éclairer ¹. (Art. 3.)

1. Cette enquête n'est pas obligatoire. — C. É., 8 mars 1866 (Lebon, 1866, p. 244 ; D., 67, 3, 28).

Le jour de la délimitation, la commission fait placer, en sa présence, des bornes ou piquets sur le parcours de la ligne extrême atteinte par les eaux, et mentionne ce fait dans son procès-verbal.

Elle doit tenir compte, autant que possible, des sinuosités que la mer trace sur la côte, de manière à ne pas sacrifier les droits de l'État ni les droits des propriétaires riverains.

Cette décision avait été prise dès 1859¹ par le Ministre de la Marine, pour mettre un terme au système employé par les commissions chargées de préparer les décrets de délimitation, et plus particulièrement par les ingénieurs des ponts et chaussées, qui, habitués à tracer des plans d'alignement des routes, soutenaient qu'on simplifierait la décision et les mesures d'application qui devaient la suivre en traçant une série de lignes droites qui se rapprocherait le plus possible de la laisse des hautes mers sans en être la reproduction exacte.

La commission a soin, en outre, à peine de nullité, d'indiquer les conditions météorologiques dans lesquelles l'opération s'est faite, en particulier l'état de la mer, la force et la direction du vent, ainsi que la hauteur de la marée, s'il existe un marégraphe à portée pouvant être consulté.

1. Déc. min. Mar. 4 mars 1859.

Le procès-verbal doit également contenir le résultat des investigations des commissaires, et mentionner en même temps que toute la publicité désirable a été donnée, la présence ou l'absence des tiers intéressés, en insérant, dans le premier cas, les observations qu'ils ont pu faire. (Art. 13.)

Le résultat de la délimitation doit être soumis dans la localité à une enquête *de commodo et incommodo*. (Art. 14.)

A cet effet, un plan en double expédition doit être joint au procès-verbal. La ligne indicative des limites proposées doit être tracée sur les plans d'une façon très apparente avec l'intitulé : « Limites du rivage de la mer », et renfermée entre deux lettres ou chiffres faisant clairement connaître le point où elle commence et celui où elle se termine. (Art. 12.)

Les indications à observer dans l'établissement de ces plans ont été données par une circulaire plus récente du 5 mars 1885. Comme garantie de sécurité pour les intérêts publics et privés engagés dans les opérations délimitatives du rivage, les membres de la commission doivent apposer leur signature sur la feuille même du plan et non sur une feuille annexe. Si le plan ne peut être établi en une seule feuille, chacune des feuilles employées doit être signée par les commissaires ; mais il importe que les diverses parties d'un même travail soient raccordées

entre elles au moyen de collages. Enfin, dans le but d'éviter leur détérioration, les plans doivent être dressés sur papier toile.

La durée de l'enquête est habituellement de huit jours. Elle est ouverte par arrêté préfectoral, et avis de cette enquête est porté à la connaissance du public par voie de publications et d'affiches. Pendant ce délai, un registre est ouvert à la mairie des communes intéressées, ou simplement à la mairie de la commune la plus importante ou la plus centrale, pour y recevoir les observations ou les réclamations.

Le dossier est ensuite transmis par le préfet au Ministre de la Marine, lequel, après avoir consulté ses collègues des finances, de la guerre et des travaux publics, soumet au Conseil d'État un projet de décret, pour le présenter ensuite à la signature du Président de la République.

Le décret est inséré au *Bulletin des Lois*, et notifié individuellement aux propriétaires riverains.

Les dépenses matérielles résultant des opérations sont seules supportées par la Marine. Les autres dépenses, telles que frais de route ou de vacation, sont supportées par les départements ministériels respectifs.

*
* *

Nous nous sommes occupé, jusqu'ici exclusivement de la procédure administrative suivie

pour la délimitation latérale du rivage : quelques mots suffiront en ce qui concerne la délimitation transversale à l'embouchure des fleuves.

L'article 2, déjà cité, du décret du 21 février 1852 fixe les règles de compétence : par lui, nous savons que c'est ici au Ministre des Travaux publics, chargé de la police des fleuves et des rivières, qu'il appartient de diriger les opérations ¹.

Le Ministre des Travaux publics n'a pas encore, à notre connaissance du moins, publié de règlement destiné à fixer des règles uniformes d'instruction. En pratique, les études préparatoires sont confiées tantôt aux ingénieurs des services de navigation, tantôt à des commissions spéciales composées d'une manière analogue à celles qui concourent à la fixation des limites de la mer. Lorsque le fleuve sépare deux départements, les ingénieurs et les fonctionnaires de l'un et l'autre département prennent part à l'opération ².

Lorsque leur enquête est terminée, les fonctionnaires chargés des études préparatoires

1. Un arrêt du Cons. d'État, du 24 janvier 1850, avait attribué cette direction au Ministre des Finances ; mais une délibération du Conseil d'administration des Domaines, du 18 juin suivant, l'avait remise au Ministre des Travaux publics. — NAVREAU, *Délimitations*, p. 281.

2. NAVREAU, *op. cit.*, p. 282.

adressent leurs propositions au Ministre des Travaux publics, en y joignant un plan confectionné, comme pour les délimitations latérales, en double expédition, avec ligne indicative.

Sur l'ordre du ministre, en vertu d'un arrêté préfectoral, le plan et le rapport sont ensuite soumis à une enquête dans les localités intéressées de l'une et de l'autre rive¹; et, à l'expiration du délai, qui est tantôt de huit jours, comme pour l'enquête *de commodo*, tantôt d'un mois, comme pour les enquêtes d'utilité publique, les résultats de l'enquête sont examinés par une commission spéciale choisie par le préfet, et qui formule son avis après s'être transportée sur les lieux.

Le dossier est ensuite transmis par le préfet au Ministre des Travaux publics, qui, après avoir consulté ses collègues des Finances et de la Marine, ainsi que le Conseil général des ponts et chaussées, saisit le Conseil d'État du projet de décret.

Dans le cas où le Conseil d'État rend un avis défavorable à l'opération, l'instruction est recommencée sur de nouvelles bases.

1. Les maires des communes riveraines sont entendus par les commissions délimitatives. (Circ. 15 juillet 1856.)

§ 2

DÉCLARATIONS DE DOMANIALITÉ

L'article 2 du décret du 21 février 1852 porte *in fine* que les déclarations de domanialité relatives à des portions du domaine public maritime, seront faites par les préfets maritimes ou par les préfets de département, dont les arrêtés déclaratifs seront visés par le ministre de la Marine.

Cette dernière disposition a été l'objet d'interprétations très diverses. Certains jurisconsultes, s'inspirant d'un arrêt de la Cour de cassation du 30 novembre 1857 ¹, avaient pensé que les déclarations de domanialité devaient avoir pour effet de permettre aux préfets d'arrêter le cours d'un procès, et de forcer les tribunaux à surseoir à leur décision jusqu'à ce qu'une délimitation dans les formes réglementaires fût intervenue ².

Le ministre de la Marine, d'autre part, avait

1. D., 57, 1, 428. Cet arrêt déclarait qu'un arrêté de domanialité pris d'urgence par le préfet de la Gironde avait bien pu avoir pour effet de frapper immédiatement les terrains de domanialité, mais qu'il ne pouvait équivaloir, quant à la délimitation définitive des rivages de la mer, au règlement d'administration publique impérieusement exigé par le décret de 1852.

2. Sic. : CHALVET, *op. cit.*, n° 35 ; — FOURNIER, *Traité d'administ. de la marine*, t. III, 1^{re} partie, p. 16 ; — CHATELAIN, *op. cit.*, p. 220.

admis que ces déclarations de domanialité pouvaient, en cas d'urgence et pour des espèces isolées, remplacer les délimitations d'ensemble prononcées par décret.

C'était substituer l'autorité du préfet à celle du chef de l'État, tout en diminuant les garanties d'un décret et de l'intervention du Conseil d'État; aussi la jurisprudence se refusa-t-elle à sanctionner cette doctrine. Plusieurs déclarations de domanialité, ainsi prises sur les ordres du ministre à l'égard de canaux et d'étangs salés, ont été annulées par le Conseil d'État pour excès de pouvoir ¹.

Nous pensons qu'il ne faut voir, dans la déclaration de domanialité, qu'une opération spéciale postérieure à une délimitation générale opérée par le pouvoir souverain, et destinée à l'appliquer. Toute déclaration de domanialité implique une délimitation du domaine public, que le chef de l'État seul peut opérer. Les pouvoirs des préfets doivent donc être bornés au droit de faire des applications partielles d'une délimitation générale résultant d'un décret. Aussi n'y a-t-il entre les délimitations et les déclarations de domanialité qu'une différence analogue à celle qui caractérise les alignements individuels délivrés par les préfets aux riverains des

1. C. d'Ét., 19 juin 1856, Lebon, 1856, p. 427; 7 et 28 janv. 1858 (D., 58, 3, 53).

routes nationales et les plans généraux d'alignements approuvés par décret du chef de l'État ¹.

SECTION IV

Effets du décret de délimitation. — Voies de recours contre les actes délimitatifs.

La délimitation ainsi intervenue peut avoir les plus graves conséquences, puisque tout ce qui est embrassé dans les limites déterminées par le décret est déclaré par cela seul non susceptible de propriété privée, et que les propriétaires riverains peuvent se trouver dépossédés par la force même des choses.

Ceux-ci ne sauraient cependant prétendre avoir droit à la moindre indemnité ; car l'Administration ne peut être rendue responsable d'un envahissement des eaux qu'elle n'a pas provoqué ². Tout dépend du caprice des flots ; et, si la propriété riveraine peut s'absorber et se perdre dans le domaine public, à l'inverse,

1. En ce sens : AUCOC, *Les étangs salés des bords de la Méditerranée*, 1882, p. 790 ; — PLOCQUE, *De la mer et de la délimitation maritime*, n° 173 ; — NAVEREAU, *Délimitations*, p. 194 ; — HAURIOU, *Précis de droit adm.*, 3^e éd., 1897, p. 655.

2. Douai, 10 janv. 1842 (S., 42, 2, 299). — Cass., 28 décembre 1864 (D., 65, 1, 139) ; Conclusions de M. Fabre, avocat général. — *Sic.* : PLOCQUE, *op. cit.*, n° 172.

les terrains soustraits aux atteintes de la mer par l'effet de la retraite des eaux, cessent de faire partie des rivages pour devenir des relais aliénables et prescriptibles.

« On comprend bien, dit M. Chalvet, que la détermination des limites ne puisse causer grief à aucun droit lorsqu'il s'agit du domaine public, factice ou artificiel, assis arbitrairement sur tel ou tel objet, d'ailleurs dans le commerce; ainsi, la délimitation d'une grande route ou d'une place publique ne saurait porter atteinte aux droits des propriétés privées. Les tribunaux, en matière d'alignement, obligeront l'État à payer la valeur des parcelles englobées : c'est, disait M. Serrigny, une sorte d'adjudication semblable à celle des Romains; plus simplement, c'est une expropriation pour cause d'utilité publique.

« Mais, lorsqu'il s'agit du domaine public naturel ou réel, et notamment du rivage de la mer, la situation paraît bien différente. La fixation des limites n'est plus ici un fait volontaire et discrétionnaire de l'Administration; c'est la nature elle-même qui a fixé à son gré les limites de son domaine. Il ne peut exister un droit contre l'extension des flots de la mer; et, selon que le rivage s'éloignera ou se rapprochera, ce doit être évidemment une catastrophe ou une bonne fortune pour le riverain. »

Toutefois, si l'Administration a pour mission de conserver le domaine public, il n'en résulte pas qu'elle puisse le créer ou l'étendre aux dépens de la propriété privée ; elle ne peut que constater les limites que la nature a dessinées, et si, sous prétexte de délimitation, elle empiète sur la propriété privée, c'est une usurpation ; elle viole le droit des particuliers.

Aussi le décret de 1852 porte-t-il que les droits des tiers sont formellement réservés.

Mais quel est au juste le sens de cette réserve ? Le décret de 1852 admet-il l'existence d'un droit à une indemnité contre l'État ? Veut-il dire seulement que les tiers pourront demander la revision de l'acte délimitatif, et l'attaquer pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État ?

Avant d'examiner cette question, nous devons tout d'abord trancher une difficulté préalable. Nous avons vu que la délimitation du rivage de la mer, à l'embouchure des fleuves et rivières, comprend deux opérations distinctes : 1^o la délimitation latérale, 2^o la délimitation transversale. Les décrets de délimitation latérale sont certainement visés par le décret de 1852 lorsqu'il réserve les droits des tiers ; mais en est-il de même des décrets de délimitation transversale ? Il faut répondre par la négative.

Ces derniers décrets, qui se bornent à fixer la ligne séparative de la mer, sans délimiter le rivage, par rapport aux propriétés riveraines, ne sont pas susceptibles de recours pour excès de pouvoir. Ils ne produisent aucun effet à l'égard des propriétés riveraines tant qu'ils n'ont pas été complétés par le second décret, fixant la limite du domaine maritime et des propriétés riveraines au droit de chaque propriété.

En 1875, un riverain de deux petits cours d'eau, la Sée et la Sélune, qui se jettent dans la mer près d'Avranches, dans la baie du Mont Saint-Michel, déféra au Conseil d'État, pour excès de pouvoirs, un décret de délimitation qui ne comprenait que la première de ces opérations. Il soutenait que le décret attaqué, en reportant la limite de la mer à plusieurs kilomètres de l'embouchure de la Sée, avait fait une fausse application de l'Ordonnance de 1681, et que l'Administration avait voulu s'emparer des terrains d'alluvion qui se forment sur les bords de la Sée, qui étaient, depuis un temps immémorial, la propriété des riverains, et sur lesquels on extrayait la tangue.

Le Conseil d'État, par un arrêt du 4 août 1876¹, rejeta le recours comme prématuré, et

1. LEBON, 1876, p. 782.

parce que l'acte attaqué ne pouvait avoir aucun effet à son égard :

« Considérant que le décret attaqué avait eu seulement pour objet d'établir la ligne séparative de la mer et des rivières la Sée et la Sélune, à leur embouchure dans la baie du Mont Saint-Michel ; que cette ligne a été établie sous la réserve des droits des tiers ; que sa détermination n'a eu pour but et pour effet, ni de délimiter le rivage de la mer, ni de fixer le caractère des alluvions au regard des propriétaires riverains ; que ledit décret ne fait pas obstacle à ce que les requérants soutiennent devant qui de droit que les terrains litigieux ne sont pas compris dans le domaine maritime, soit lorsqu'il sera procédé sur ce point à la délimitation du rivage de la mer, soit à l'occasion de toute contestation qui rendrait nécessaire la détermination de ce rivage au point dont il s'agit ; que, dès lors, le requérant est non recevable à demander l'annulation du décret attaqué... »

On peut citer, dans le même sens, une seconde décision du Conseil d'État en date du 25 avril 1879 ¹. Elle établit que la délimitation transversale est une opération préjudicielle à la délimitation latérale ; que, « tant qu'il n'a pas été procédé à cette seconde opération, le décret ne sau-

1. LEBON, 1879, p. 313.

rait produire d'effet par lui-même à l'égard des propriétaires riverains, et faire obstacle à ce que ceux-ci fassent valoir les droits qu'ils prétendraient avoir aux alluvions et aux relais¹. »

Cette précision faite, essayons maintenant d'indiquer quelles voies de recours le propriétaire riverain a à sa disposition contre les décrets de délimitation latérale.

Jusqu'en 1830, le Conseil d'État a décidé que la délimitation était un acte rentrant dans le pouvoir discrétionnaire de l'Administration, et il n'admettait pas qu'il pût lui être déféré par la voie contentieuse². Cette jurisprudence était insoutenable; il était en effet impossible de laisser ainsi la propriété privée sans défense, et les tribunaux avaient admis presque immédiatement le principe d'une indemnité³.

La doctrine de la Cour de cassation était du reste très ingénieuse. Elle partait de cette idée que le pouvoir de l'Administration est un pouvoir discrétionnaire, qu'elle exerce dans l'intérêt du service public de la navigation, et

1. V., dans ce sens: FOURNIER, *Traité d'administ. de la Marine*, t. III, 1^{re} partie, p. 21, note 2, et, en sens contraire, NAVREAU, *Délimitation du dom. publ., fluv. et marit.* p. 285.

2. C. É., 4 avril 1845, *Barsalou*. — 31 mars 1847, *Ballias*. — 2 août 1856, *David*.

3. Cass., 23 mai 1849, *préfet du Rhône* (D., 50, 1, 413). — 20 mai 1862, *Perrachon* (D., 63, 1, 230).

qu'elle a par conséquent le droit, si les nécessités de ce service le réclament, de comprendre dans le domaine public des terrains situés en dehors de ses limites naturelles. Il appartenait alors à l'autorité judiciaire d'examiner la réclamation du propriétaire se prétendant lésé, et de régler, s'il y avait lieu, une indemnité de dépossession¹.

Malheureusement, ce système avait le tort de consacrer en faveur de l'Administration un nouveau mode d'expropriation indirecte, et d'encourager l'Administration à étendre les rivages de la mer en dehors de toutes les conditions déterminées par la loi de 1841, c'est-à-dire sans enquête, sans déclaration d'utilité publique, sans jugement d'expropriation, sans indemnité préalable.

Aussi, à partir de 1863, le Conseil d'État en revint-il au principe. Il comprit que se servir du pouvoir de délimitation pour arriver à une expropriation déguisée était détourner ce pouvoir de sa destination, et commettre un excès de pouvoir justiciable du Conseil d'État, en vertu de la loi des 7-14 octobre 1790; et, toutes les fois qu'il reconnut que, sous prétexte de fixer les limites du domaine public, on avait incorporé au

1. Le Conseil d'État avait acquiescé à cette combinaison. — V. C. É. 20 avril 1854, *Ville de Nogent-sur Seine*.

domaine des propriétés privées qui n'en faisaient pas naturellement partie, il annula les actes portant la délimitation ¹.

Le Conseil d'État répudiait donc nettement la doctrine de la Cour de cassation ; mais celle-ci, au lieu d'abdiquer, appuya sa jurisprudence sur de nouveaux motifs. Elle soutint que l'acte de délimitation ne pouvait lui enlever la connaissance des questions de propriété, et elle continua d'affirmer sa compétence pour le règlement des indemnités ².

Loin de mettre fin au différend, cette solution ne faisait donc que l'aggraver. Les riverains avaient maintenant deux manières d'agir : ils pouvaient opter entre un recours devant le Conseil d'État, s'ils voulaient rentrer dans leur propriété, ou entre une action en indemnité devant l'autorité judiciaire, s'ils voulaient se contenter d'un dédommagement pécuniaire.

Nous citerons notamment un arrêt de la Cour de Caen du 21 mars 1870 ³. — Le préfet de la Manche, prétendant qu'un marais, situé sur la commune de Tourville, était, au moins pour la plus grande partie, une dépendance du do-

1. C. É., 27^e mai 1863 (Lebon, 1863, p. 416). — 13 déc. 1866 (Lebon, 1866, p. 1157). — 15 avril 1868 (Lebon, 1868, p. 434). — 27 juin 1884 (Lebon, 1884, p. 535).

2. Voy. Cass., 6 novembre 1872, *Ouizille* (D., 73, 1, 363).

3. D., 72, 2, 27.

maine public maritime, y avait fait exécuter des travaux. Le maire de la commune fit alors assigner le préfet devant le tribunal de Coutances pour voir affirmer les droits de propriété de la commune, et voir prononcer la destruction des travaux. Le préfet opposa en vain l'incompétence du tribunal, qui condamna l'État à des dommages-intérêts. — La Cour de Caen, appelée à se prononcer sur ce jugement, considéra qu'en matière de délimitation du rivage de la mer, le pouvoir administratif et le pouvoir judiciaire avaient chacun leur compétence distincte ; qu'au premier appartenait le pouvoir de statuer sur tout ce qui concerne les intérêts généraux ; qu'au second était réservée la protection des intérêts privés. Aucune disposition de loi n'ayant déterminé devant quelle juridiction les tiers devaient faire valoir leurs droits, elle estima qu'on était resté dans le droit commun, et que c'était à l'autorité judiciaire seulement qu'il appartenait de connaître des réclamations fondées sur les questions de propriété.

Le Tribunal des conflits trancha enfin le débat par deux décisions du 11 janvier 1873 ¹ et du 1^{er} mars 1873 ².

Sa théorie peut se résumer en trois propositions :

1. LEBON, 1873, p. 26.

2. D., 1873, 3, 65.

1) C'est à l'autorité administrative seule qu'il appartient de procéder à la délimitation du domaine public, et c'est à elle seule que les tiers doivent s'adresser pour la faire rectifier ou annuler, et se faire remettre en possession des terrains dont ils se prétendent propriétaires. En cas de contestation, la détermination des limites de la mer est préjudicielle à toute décision de l'autorité judiciaire.

2) Les tiers peuvent se pourvoir devant le Conseil d'État à l'effet d'obtenir l'annulation, pour cause d'excès de pouvoir, des délimitations qui porteraient atteinte à leurs droits.

3) Les tiers peuvent, d'autre part, se pourvoir devant l'autorité judiciaire pour obtenir une indemnité. Il appartient alors à l'autorité judiciaire de reconnaître le droit de propriété invoqué devant elle, de vérifier si le terrain litigieux a cessé, par le mouvement naturel des eaux, d'être susceptible de propriété privée, et de régler, s'il y a lieu, une indemnité de dépossession dans le cas où l'Administration maintiendrait une délimitation contraire à sa décision.

Un seul point était donc demeuré intact.

On reconnaissait à l'autorité administrative seule le droit de délimiter le domaine public, et on décidait que, dans le cas d'un débat devant l'autorité judiciaire entre l'État et un rive-

rain, relativement à la propriété de terrains englobés par l'Administration dans le rivage de la mer, la détermination des limites actuelles ¹ de la mer est nécessairement préjudicielle au jugement du tribunal.

La doctrine du Tribunal des conflits donnait, en somme, raison à tout le monde ; mais elle devait soulever de graves objections.

« Nous ne savons, dit M. Ducrocq ², quelles seront les conséquences de ce fait considérable, si ces décisions fourniront, comme on l'espérerait, les bases d'une jurisprudence uniforme sur cette importante matière, et rétabliront l'harmonie entre les deux juridictions. Mais l'autorité de la décision ne porte point la conviction dans notre esprit : nous croyons qu'en adoptant le point de départ de la jurisprudence du Conseil d'État, on n'a pu logiquement en répudier les conséquences ; que le pouvoir reconnu à l'autorité judiciaire de vérifier si l'acte de délimitation a fait une application exacte des limites naturelles du domaine public, est absolument inconciliable avec le principe de la séparation des deux autorités, qui interdit à l'autorité judiciaire l'appréciation de la légalité et du bien fondé des actes de l'autorité admi-

1. Pour la délimitation des limites anciennes, V. *supra*, chap. II, sect. 1^{re} *in fine*, note .

2. *Cours de droit administratif*, 6^e éd., 1881, t. II, p. 154.

nistrative, à moins d'un texte spécial et formel, qui fait absolument défaut en cette matière ¹. »

On considéra, en effet, la décision du Tribunal des conflits comme une violation manifeste de la loi des 16-24 août 1790. On ne peut soutenir, disait-on, que le tribunal qui vérifie, sur la réclamation d'un particulier, une délimitation administrative du domaine public, et qui, en se prononçant pour la négative, alloue au particulier une indemnité de dépossSESSION, ne trouble pas les opérations des corps administratifs et ne connaît pas des actes d'administration.

1. M. le sénateur Cuvinot s'est prononcé fermement pour l'ancienne jurisprudence du Conseil d'État, dans le rapport qu'il a eu à rédiger, en 1882, sur le projet de loi relatif au régime des eaux (Sénat, *Doc. parl.*, 1882, n° 102) :

« D'après les décisions du 11 janvier et du 1^{er} mars 1873, l'autorité judiciaire aurait qualité pour vérifier si l'acte de délimitation a fait une application exacte des limites naturelles du domaine public ; cette conséquence nous paraît inconciliable avec le principe de la séparation des pouvoirs... La compétence de l'autorité administrative étant d'ailleurs acceptée, est-il possible d'admettre que l'autorité judiciaire statue de son côté, et que, sous prétexte de défendre la propriété riveraine, elle assigne au domaine public une limite différente de celle qu'aura fixée l'Administration? En agissant ainsi, l'autorité judiciaire se constituerait juge des excès de pouvoirs qui viendraient à être commis par l'Administration. C'est au Conseil d'État qu'est dévolu ce rôle, et il convient de le lui maintenir. »

Voir aussi, dans le même sens, le rapport de M. Maunoury à la Chambre des députés (1888) sur ce projet de loi. — V. encore : Article de M. Schlemmer, dans les *Annales des ponts et chaussées*, t. VIII ; — HAURIOU, *Précis de dr. adm.*, 3^e éd., 1897, 2^e fasc., p. 637 et la note ; — PICARD, *Traité des eaux*, t. III, p. 78.

Ce droit de vérification, attribué à l'autorité judiciaire, apparaissait d'ailleurs comme une contradiction avec le principe même admis par le Tribunal des conflits, qui déclarait que la délimitation du domaine public est une œuvre essentiellement administrative, que l'administration seule peut opérer avec ensemble. Comment pouvait-on, dès lors, admettre que l'autorité judiciaire pût vérifier, c'est-à-dire refaire cette opération ?

Puis, le seul fait d'accorder une indemnité n'impliquait-il pas, en l'espèce, la reconnaissance juridique qu'un terrain avait été compris par erreur dans les limites du domaine public ? et ne légitimait-il pas par lui-même un nouveau mode d'expropriation indirecte, alors cependant que le tribunal avait refusé à l'autorité administrative le pouvoir d'incorporer des propriétés privées dans le domaine public, sans remplir les formalités légales ?

Si on attribuait à l'autorité judiciaire cette faculté de vérifier la délimitation, ce n'est pas le versement d'une indemnité, mais la réintégration du propriétaire injustement dépossédé qu'il fallait lui permettre d'ordonner. Cette solution, qui n'eût pas violé davantage le principe de la séparation des pouvoirs, eût eu du moins le mérite d'être plus logique ; car, de deux choses l'une : ou bien l'autorité judiciaire a le pouvoir

de vérifier les délimitations administratives du domaine public, et ce doit être avec toutes les conséquences qu'il comporte ; ou bien elle n'a pas ce pouvoir.

— C'est ce même principe de la séparation des pouvoirs qui constituait l'argument principal des partisans de la jurisprudence du Tribunal des conflits. Délimiter le domaine public, disaient-ils, c'est fixer le point extrême où ce domaine s'arrête et fait place à la propriété privée. C'est donc trancher une question de propriété, et, par conséquent, une question essentiellement judiciaire ; et, s'il est vrai qu'en raison des nécessités du service public de la navigation, c'est à l'Administration qu'il appartient de procéder à cette délimitation, l'autorité judiciaire, lorsqu'elle est saisie de questions de propriété, conserve en principe toute sa compétence.

« En effet, dit M. Laferrière dans son *Traité de la jurisprudence administrative et des recours contentieux*¹, chaque compétence a ici son domaine propre. Il est bien certain que les délimitations du domaine public sont des actes administratifs, de véritables actes de puissance publique qui échappent à la censure des tribunaux. Mais ils ne lui échappent que dans la mesure

1. 2^e éd., t. 1^{er}, p. 544.

où la puissance publique est réellement appelée à s'exercer. Or, les pouvoirs de l'Administration consistent uniquement à tracer les limites du domaine public, sans s'occuper de ce qui est au delà. La délimitation de la propriété privée n'est point dans les pouvoirs de l'Administration, quand même cette propriété confine au domaine public, et cela parce que l'Administration est sans qualité pour constater juridiquement l'existence et la consistance d'une propriété privée. C'est là une mission exclusivement réservée à l'autorité judiciaire, chargée de reconnaître les droits de propriété et l'étendue des biens sur lesquels ils s'exercent. »

Et il ajoute : « Deux pouvoirs indépendants l'un de l'autre sont ainsi appelés à tracer une double limite qui doit se confondre en une seule pour que toute contestation soit évitée. Mais, comme il n'y a point d'autorité qui puisse mettre ces pouvoirs d'accord lorsqu'ils diffèrent, il faut bien accepter, comme un résultat possible de ce parallélisme de juridictions, l'éventualité d'un défaut de concordance entre les limites adoptées de part et d'autre. Lorsque ce désaccord se produit, le seul moyen de tenir la balance égale entre les deux pouvoirs et de respecter leur mutuelle indépendance, c'est de laisser à l'un le pouvoir de tracer et de rectifier la délimitation du domaine public, à l'autre le

droit de vérifier ces limites de la propriété privée, et de compenser en argent les emprises qui auraient été faites sur elles. »

En admettant pour un instant cette dualité de compétence, nous estimons qu'il convenait ici de donner la préférence aux décisions de l'Administration, qui sont inspirées par l'intérêt général. Sans doute, la propriété privée devenait moins protégée, puisqu'elle n'avait plus d'autre garantie que celle d'un recours au Conseil d'État; sans doute encore, ce recours n'étant recevable que pendant trois mois, les propriétés riveraines pouvaient être perdues pour leurs propriétaires par l'effet d'une prescription trimestrielle au lieu d'une prescription trentenaire. Mais ce système, affirmant la compétence exclusive de l'autorité administrative, évitait les conséquences fâcheuses de la doctrine du Tribunal des Conflits. Le propriétaire riverain ayant en effet le choix entre un recours devant le Conseil d'État ou une action en indemnité devant l'autorité judiciaire, ce droit d'option pouvait amener dans la pratique des résultats bizarres : lorsque, par exemple, plusieurs riverains étaient intéressés dans une même délimitation, il pouvait arriver, si cette délimitation avait été reconnue inexacte, qu'ils obtinssent les uns la reprise de leur terrain, les autres une indemnité pécuniaire, suivant qu'ils se fussent

adressés à l'autorité administrative ou à l'autorité judiciaire.

L'article 36 de la loi du 8 avril 1898, sur le Régime des eaux, qui porte que « les arrêtés de délimitation pourront être l'objet d'un recours contentieux », a, selon nous, modifié cette situation.

Les termes vagues toutefois dans lesquels cet article est conçu peuvent laisser place à l'équivoque, et nous regrettons que le législateur n'ait pas dit fermement que les arrêtés ne pourront être l'objet *que d'un recours contentieux devant le Conseil d'État*. En cette matière si délicate, les expressions doivent être précises et susceptibles seulement d'une interprétation étroite.

Mais il résulte nettement des discussions qui ont précédé le vote de cette loi, que l'on a entendu refuser à l'autorité judiciaire le droit de statuer de son côté, et celui, sous prétexte de défendre la propriété riveraine, d'assigner au domaine public une limite différente de celle qu'aurait fixée l'administration ¹.

1. V. Journal du Palais, — Lois annotées, 1898, p. 685.

CHAPITRE III

RÉGIME DES RIVAGES DE LA MER

Les rivages de la mer sont, par cela seul qu'ils font partie du domaine public, nécessairement inaliénables et imprescriptibles¹.

Cette indisponibilité a sa raison d'être dans l'affectation même des rivages à l'usage du public, dans l'intérêt de leur conservation par la génération présente pour le compte des générations futures.

L'inaliénabilité du rivage est un obstacle à tous les actes qui porteraient atteinte à sa destination d'utilité publique. L'Administration ne pourrait donc pas attribuer à un particulier la propriété d'une partie du rivage, même avec la condition de le conserver dans le même état.

Il a été jugé très exactement, dans cet ordre d'idées, qu'une concession d'îles désertes situées dans la mer devait être interprétée en

1. L'art. 538 C. civ. déclare, en effet, que les dépendances du domaine public *ne sont pas susceptibles de propriété privée*, ce qui revient à les mettre hors du commerce. Or, les choses hors du commerce sont inaliénables (art. 1128 et 1593 C. civ.) et imprescriptibles (art. 2226 C. civ.). — V. : Caen, 21 août 1866 (D., 67, 2, 220) ; — Cass., 24 janv. 1893 (D., 93, 1, 281).

ce sens qu'elle ne comprenait pas le rivage de ces îles ¹. L'édit de février 1710, qui attribuait au petit domaine la propriété des îles et îlots qui se forment dans la mer, énonçait, il est vrai, que le roi usait du droit de propriété qu'il avait « sur les bords et rivages de la mer, sur les îles et atterrissements qui s'y forment... » Mais cet édit n'avait en vue que les îles où la mer a abandonné sans retour son ancien rivage ².

Mais l'inaliénabilité n'empêche pas les actes qui ne porteraient aucune atteinte à la destination du rivage. L'Administration a donc le droit de retirer du domaine public maritime toute l'utilité qu'il peut donner, pourvu qu'il n'en résulte aucun préjudice pour les intérêts généraux dont elle a la garde.

Cette utilisation du rivage maritime peut être réalisée de deux façons : 1° par la perception des produits, 2° par la concession ³.

1. C. É., 2 mai 1884 (D., 85, 3, 94).

2. LEBEVRE DE LA PLANCHE, *Mémoire sur les matières féodales*, t. 1^{er}, p. 14.

3. Il importe de rappeler ici que le principe de l'inaliénabilité du domaine de la Couronne n'a été érigé en règle fondamentale du droit public que par l'Ordonnance de Moulins de février 1566. En conséquence, les droits qui remontent au delà de cette époque se trouvent acquis et doivent être respectés ; il appartient aux tribunaux de vérifier les titres qui les constatent, et de décider si les particuliers sont fondés à les invoquer.

SECTION PREMIÈRE

Produits naturels du rivage maritime

Une première source de revenus consiste, pour l'État, dans la mise en exploitation des produits naturels du rivage de la mer.

Quelques-uns sont périodiques ; les autres consistent soit dans l'extraction de matériaux sur le rivage, soit encore dans la récolte des herbes, goémons et varechs.

1) FRUITS PÉRIODIQUES DU RIVAGE

Cette catégorie est la moins importante. Il n'arrive que rarement, en effet, que des terrains soumis à l'invasion des flots soient productifs de récolte.

Le cas se présente cependant quelquefois, ainsi notamment dans la partie maritime de la baie de la Seine et pour les prés salés du Mont-Saint-Michel.

La mise en exploitation de ces produits peut alors être provoquée par le service des ponts et chaussées, et il appartient à l'Administration des domaines d'en réaliser la vente, ou même,

le cas échéant, de délivrer des autorisations de pâturage ¹.

2) EXTRACTION DE MATÉRIAUX

Deux décrets du 19 novembre 1859 et du 8 février 1868 ont établi une distinction : 1° entre les sables à bâtir, pierres et produits naturels autres que ceux qui sont considérés comme amendements marins, et 2° les sables coquilliers et amendements marins.

« L'enlèvement des amendements marins et sables coquilliers, est-il dit dans l'article 9 du décret de 1868, ne peut avoir lieu que sur l'autorisation du préfet maritime, après avis du préfet du département. S'il s'agit de l'extraction des sables à bâtir, pierres et produits naturels autres que ceux qui sont considérés comme amendements marins, les autorisations sont délivrées par le préfet du département, après avis du préfet maritime. »

Cette distinction a été maintenue, et la procédure à suivre est aujourd'hui réglée par deux arrêtés distincts.

a) *Matériaux ne constituant pas des amendements marins*

Les extractions sur le rivage de la mer des

1. Cf. BÉQUET, *Répertoire de dr. adm.*, t. II, 1891, v° *Domaine*, n° 995 bis, p. 236.

sables, pierres et autres matières non considérées comme amendements marins, sont réglées par un arrêté du 2 décembre 1875 des ministres des Travaux publics, de la Marine et des Finances.

Les demandes d'autorisation sont soumises à l'examen des ingénieurs, en chef des ponts et chaussées, chargés du service maritime, qui, si elles leur paraissent pouvoir être accueillies, formulent les conditions à prescrire au point de vue de la conservation et de la police du rivage, comme à celui de toute autre convention du service qui leur est confié, et présentent des propositions relativement aux prix qu'il pourrait y avoir lieu d'exiger. (Art. 1^{er}.)

S'ils estiment que les extractions devront être favorables à la conservation du rivage et au maintien des passes d'entrée au port, ou à tout autre intérêt, ils peuvent conclure à la gratuité. (*Ibid.*)

Le dossier est ensuite communiqué pour avis au préfet maritime, et ensuite au directeur de l'Enregistrement, des Domaines et du Timbre, pour la détermination du prix de vente. (Art. 2.)

Si les trois services intéressés sont d'accord, l'autorisation d'opérer les extractions est accordée par le préfet du département (art. 4); sinon l'affaire est soumise aux ministres des

Travaux publics et des Finances, qui statuent selon leur compétence respective (art. 5) ; et, dans le cas où les deux ministres ne sont pas d'accord eux-mêmes sur le point de savoir si l'extraction sera gratuite ou non, la question est déférée au Conseil d'État pour y être statué par un décret du gouvernement (art. 6).

En vue de faciliter la solution de ces sortes d'affaires, les préfets peuvent, sur les propositions des services intéressés, prendre des arrêtés réglementaires, fixant à l'avance les conditions qui devront être imposées aux permissionnaires dans la plupart des cas, et indiquant : 1° les parties du rivage où les extractions sont interdites ; 2° celles où elles ne seront autorisées qu'à charge de payer un prix ; 3° celles où elles seront gratuites, mais soumises à des autorisations spéciales ; 4° enfin celles où elles seront gratuites et libres, aux conditions déterminées par les circonstances locales. (Art. 7.)

Les autorisations sont accordées à titre précaire et révocables sans indemnité, soit à la demande du directeur des Domaines, en cas d'inexécution des conditions financières, soit à la demande de l'ingénieur, en cas d'inexécution de toutes autres conditions, sans préjudice, s'il y a lieu, des poursuites pour délit de grande voirie.

En fait, l'Administration des travaux publics, d'accord avec celle des domaines, a adopté un arrêté type d'une application générale, auquel les préfets n'ont qu'à ajouter les dispositions spéciales nécessitées par les circonstances ou les particularités locales.

Chaque permissionnaire reçoit une carte d'extraction indiquant notamment le lieu d'extraction, la nature des matériaux et le délai assigné à l'extraction.

b) Matériaux constituant des amendements marins

L'enlèvement des sables coquilliers et des amendements marins est réglé par un arrêté postérieur du 10 mai 1876, dont les dispositions sont en partie calquées sur celles de l'arrêté de 1875. Mais l'autorisation, au lieu d'être accordée par le préfet du département, est accordée ici par le préfet maritime, qui fait examiner par les fonctionnaires de la marine si l'autorisation sollicitée peut être accordée sans inconvénient, et prend ensuite l'avis du service des ponts et chaussées et du préfet du département. D'autre part, les extractions qui se font au moyen de bateaux, c'est-à-dire qui sont opérées par des marins inscrits, bénéficient de la gratuité.

Un de ces amendements marins, la tangué, engrais très précieux, se trouve en abondance sur divers points du littoral de la Bretagne et de la Normandie. Elle s'accumule sur les plages et surtout dans les anses, et y forme des amas de sables calcaires et siliceux, et mélangés de très petits débris de coquilles.

L'usage de la tangué comme engrais est très ancien ; et, dans un certain nombre de départements, les habitants s'appuient sur un usage immémorial pour revendiquer, malgré l'arrêté de 1876, un droit spécial d'extraction purement gratuit ¹.

3) RÉCOLTE DES HERBES MARINES

Les goémons de rive constituent des fruits naturels du domaine public. Comme tels, ils appartiennent à l'État ; mais celui-ci en a fait l'abandon gratuit aux habitants ou propriétaires des communes riveraines, en compensation des dommages auxquels les expose le voisinage de la mer ².

1. *Sic.* : FUZIER-HERMANN, *Répertoire général de droit français*, t. XVIII, 1899, v° *Domaine public*, n° 541, p. 47. — Cf. FILATRE, *Notice sur la tangué*, 1890.

2. L'État aurait le droit de revenir sur cette concession gracieuse faite aux riverains. Le domaine public, en effet, étant inaliénable, la possession et le long usage ne peuvent être invoqués pour établir

L'ordonnance de 1681 (art. 1^{er} et 5, titre 10, livre 4) distinguait entre les herbes qui croissent en mer et celles qui sont jetées par le flot sur les grèves.

Elle attribuait exclusivement les premières aux habitants des paroisses situées sur les côtes de la mer, c'est-à-dire, d'après Valin, sur « celles qui s'étendent jusqu'au rivage de la mer et qui l'ont pour bornes, à l'exclusion des paroisses supérieures qui sont plus avant dans les terres ¹ ».

Les habitants devaient s'assembler le premier dimanche du mois de janvier de chaque année, à l'issue de la messe paroissiale, pour régler les jours auxquels devait commencer et finir la coupe de l'herbe. Défense leur était faite de la couper de nuit et hors des temps réglés par la délibération de leur communauté, de la cueillir ailleurs que dans l'étendue des côtes de leur paroisse, et de la vendre aux forains ou de la porter sur d'autres territoires.

Au contraire, l'ordonnance permettait à toutes personnes de prendre, indifféremment et en tous lieux, les herbes jetées par le flot sur la

des droits à la récolte des fruits naturels du rivage de la mer. Il importe peu que des textes législatifs aient fait l'abandon de certaines herbes marines aux propriétaires des communes riveraines : ces lois pourraient être abrogées. (Cont., 14 décembre 1857, rapporté dans Béquet, p. 242, note.)

1. *Comm. de l'Ord.* de 1681, éd. de 1760, p. 623.

grève, et de les transporter où bon leur semblait.

La législation, en cette matière, comme nous le verrons tout à l'heure, n'a guère changé depuis le dix-septième siècle.

Nous ne ferons que citer, pour mémoire, une déclaration du roi du 30 mai 1731, affirmant de nouveau les droits des riverains de récolter les herbes. Mais, comme elle les restreignait en décidant que cette coupe ne pouvait être faite qu'à une seule époque de l'année, prétendant en effet que les herbes marines conservent les poissons qui s'amassent autour d'elles, et que les poissons qui y éclosent y trouvent un abri et une pâture assurée, des plaintes nombreuses ne tardèrent pas à s'élever, et provoquèrent une nouvelle déclaration du 30 octobre 1772, qui prévint deux périodes annuelles de récolte.

Notons encore un arrêté du 12 ventôse an II, qui enlevait aux communes riveraines le privilège dont elles jouissaient. Cette décision avait été prise par le représentant du peuple Le Carpentier, en mission dans les départements de l'Ouest, sur le motif « que l'exclusion des communes non limitrophes de la mer était injurieuse à l'égalité, préjudiciable à la fécondité de la terre, et qu'il en résultait une déperdition sensible du varech, dont le surplus n'était pas consommé par les privilégiés. »

Devant les réclamations des communes, qui firent valoir, au contraire, qu'elles étaient propriétaires des rochers sur lesquels le varech se recueille ; qu'elles en payaient les contributions ; que, loin de laisser perdre une partie de cette production, il s'en fallait de beaucoup qu'elles pussent en retirer la quantité nécessaire pour féconder leurs terres, le gouvernement rapporta cet arrêté le 18 thermidor an X, et les choses furent remises dans l'état où elles se trouvaient avant l'arrêté de l'an II.

Deux décrets des 4 juillet-6 septembre 1853, et du 19 novembre 1859, revisés par un décret du 8 février 1868, applicable à tout le territoire, vinrent de nouveau régler la matière. C'est cette législation, modifiée par un dernier décret du 28 janvier 1890, qui est actuellement en vigueur.

On distingue désormais : 1° les goémons tenant à la rive, 2° les goémons venant épaves à la côte, 3° les goémons poussant en mer.

Le décret de 1868 admettait à la récolte des *goémons de rive* les habitants des communes riveraines et les propriétaires des terres situées dans les communes du littoral, sans qu'ils fussent tenus de justifier du fait d'habitation.

Toutefois, ainsi que l'énonçait une circulaire du 28 mars 1868, cette faculté ne pouvait conférer à ceux-ci le droit d'employer des étrangers

à ces communes. Mais, beaucoup de propriétaires ayant cru pouvoir quand même se faire aider dans la cueillette des goémons par des ouvriers forains, et ce, au détriment des riverains, qui élevèrent des réclamations appuyées par des conseils municipaux et des conseils généraux, un décret du 31 mars 1873 dut disposer que les propriétaires de terres situées dans les communes du littoral « ne peuvent employer à la récolte des goémons de rive que des habitants des communes riveraines. »

D'autre part, un grand nombre d'individus étrangers aux communes riveraines s'empresèrent d'acquérir dans ces communes, dans le but de participer à la récolte du goémon, des parcelles de terre d'une dimension et d'un prix insignifiants. Certains contrats de vente auraient même été passés au nom de plusieurs personnes, de façon à conférer à chacune d'elles le droit à la récolte.

Cet état de choses, qui provoqua de nombreuses contestations et réclamations, était évidemment contraire au but que s'était proposé le législateur. Cependant, il n'était pas possible de le faire cesser par l'application des décrets des 8 février 1868 et 31 mars 1873 ; et le seul moyen d'y remédier était d'apporter à ces actes des modifications, soit en restreignant le droit à la coupe aux propriétaires riverains, soit en subor-

donnant la jouissance de ce droit à telles autres conditions qui seraient jugées efficaces.

Un décret du 28 janvier 1890 réserva désormais la récolte à tous les habitants des communes riveraines, pourvu qu'ils résident dans la commune depuis six mois et qu'ils soient de nationalité française, ou qu'ils aient été admis à domicile.

Les propriétaires qui n'habitent pas la commune doivent : 1° posséder des terres d'une contenance de 15 ares au moins, et les exploiter ; 2° s'ils n'ont qu'un droit de copropriété, avoir dans la propriété indivise une portion de 15 ares de terres cultivées ; 3° présenter leurs titres de propriété dûment enregistrés.

La réglementation de la police des enlèvements de goémon est laissée aux maires, sous la surveillance des préfets de département. Et, s'il surgit des difficultés entre les habitants des diverses communes du littoral, au sujet de la délimitation des zones respectivement attribuées à chacune d'elles pour la récolte, c'est au ministère de la marine qu'il appartient de régler par décrets l'attribution de cette récolte¹.

1. C'est ce qu'a décidé très exactement le Conseil d'État, arrêt du 31 mars 1885 (D., 65, 3, 92). — On soutenait, en sens contraire, que la délimitation pouvait être faite par arrêtés des préfets de département, confirmés par le Ministre de l'Intérieur : cette doctrine est insoutenable. C'est, en effet, le Ministre de la Marine qui est chargé de la police et de la conservation du domaine public mari-

Deux coupes de goémons de rive peuvent être autorisées chaque année, mais seulement pendant le jour. L'expérience a démontré que deux récoltes, faites en mars et en septembre, suffisent pour utiliser la production des herbes marines. Le rendement d'une coupe intermédiaire ne serait sans doute qu'un simple prélèvement sur la récolte suivante. Beaucoup de communes renoncent même souvent à faire l'une des deux coupes autorisées.

Les époques et les jours consacrés à ces deux coupes sont fixés par l'autorité municipale, qui en donne avis au commissaire de l'inscription maritime. Des affiches, apposées dix jours au moins à l'avance, font connaître le jour de l'ouverture de la récolte.

La récolte des *goémons poussant en mer* ne peut être faite qu'au moyen de bateaux pourvus de rôles d'équipage. Par exception, pour la récolte de ceux de ces goémons qui sont destinés aux besoins particuliers des cultivateurs, ces derniers et leurs valets de ferme peuvent s'adjoindre aux équipages réguliers des bateaux

time ; c'est sur son rapport que sont rendus les décrets qui règlent l'attribution des herbes marines et leur répartition entre les habitants du littoral. Si donc il y a lieu de procéder à une nouvelle délimitation des portions de rivage sur lesquelles les communes ont respectivement le droit exclusif de récolter les herbes marines, elle ne saurait être faite que par les autorités maritimes.

jusqu'à concurrence de deux hommes par tonneau. La récolte peut être faite toute l'année.

Les goémons venant épaves à la côte peuvent être recueillis par toute personne et en tout temps. Ceux qui sont déposés par la mer dans l'intérieur des pêcheries, parcs et dépôts de coquillages appartiennent aux détenteurs de ces établissements.

Toutes les dispositions qui précèdent sont applicables aux diverses espèces d'herbes marines qui croissent dans la Manche et l'Océan.

Quant aux *algues*, qui se récoltent sur le bord de la Méditerranée, elles sont l'objet d'une réglementation particulière.

Toute personne peut recueillir et transporter en tout temps celles qui viennent épaves à la côte.

Les algues vives et les algues épaves sur les eaux ne peuvent être récoltées que par les marins inscrits, et au moyen d'embarcations munies de rôles d'équipage.

SECTION II

Les concessions sur le rivage de la mer

D'un manière générale, on entend par concession sur le domaine « la permission donnée à titre précaire à une individualité de retirer d'une dépendance du domaine public un certaine utilité ¹. »

Ces concessions ne sont accordées que pour un temps limité, et ordinairement sous la condition expresse de pouvoir être révoquées à toute époque sans indemnité ².

Le concessionnaire est un *simple possesseur* ; il n'a aucun droit réel sur la chose. Mais,

1. HAURIOU, *Précis de dr. adm.*, 3^e éd., 1897, p. 673.

2. Ce retrait d'autorisation ne pourrait toutefois être prononcé pour des considérations de droit civil étrangères à la conservation du domaine public : il constituerait un détournement de pouvoirs. Un arrêt du Conseil d'État, du 8 février 1889 (D., 90, 3, 51), annula un arrêté du préfet du Puy-de-Dôme, en date du 5 août 1887, qui avait retiré les autorisations de voirie accordées à la Société des eaux d'Auvergne à l'effet d'établir des tuyaux de canalisation sous le sol de divers chemins, en se fondant uniquement sur ce que la propriété des eaux utilisées par la Société était contestée. Le Conseil d'État considéra que le préfet avait agi dans un intérêt autre que celui de la viabilité et de la conservation du domaine public, et que, par suite, il avait usé des pouvoirs qui lui appartenaient pour un objet autre que celui à raison duquel ils lui étaient conférés. — V., dans le même sens : C. E., 14 novembre 1873 (D., 74, 3, 77) ; — 29 novembre 1878 (D., 79, 3, 33) ; — 19 mars 1880 (D., 80, 3, 109) ; — C. E., 15 juin 1883 (D., 85, 3, 21) ; — 12 février 1886 (D., 87, 3, 74).

d'autre part, c'est un possesseur et non pas un simple détenteur; il peut dès lors intenter les actions possessoires contre les tiers qui viendraient le troubler dans sa possession, et qui ne se prévaudraient pas eux-mêmes d'une concession.

Ajoutons que les actes de concession constituant évidemment des actes administratifs, les difficultés qui s'élèvent entre le concessionnaire et l'Administration sont de la compétence des tribunaux administratifs : le principe de la séparation des pouvoirs s'oppose en effet à ce que les tribunaux ordinaires interprètent les actes administratifs.

Le Tribunal des conflits et le Conseil d'État se sont prononcés en ce sens ¹.

Au contraire, la Cour de cassation avait tout d'abord admis la compétence des tribunaux ordinaires ²; elle se basait sur ce motif que, lorsque l'Administration concédait à des particuliers une portion du domaine public, elle agissait comme représentant l'État propriétaire, et aliénant *par une convention de droit civil* une partie de son domaine. Mais la Cour a aujourd'hui abandonné cette jurisprudence. Un arrêt

1. Trib. confl., 1^{er} juillet 1850 (D., 51, 3, 17). — C. É., 17 décembre 1847 (D., 43, 3, 49). — 31 mai 1851 (Dalloz, J. G., Suppl., v^o Concession, adm., n^o 3). — 4^{er} mars 1860 (D., 60, 3, 9). — 19 juin 1867 (D., 67, 3, 97).

2. Cass., 2 mai 1843 (D., 43, 1, 83). — 8 janvier 1861 (D., 61, 4, 116).

de 1878 ¹ a décidé que les actes de concession constituent non des contrats de droit commun, mais des actes administratifs, qu'il est interdit aux tribunaux civils d'interpréter.

La concession sur le domaine public, dont nous venons d'analyser le caractère, est pratiquée depuis longtemps. Mais sa légalité a été suspectée en ce qui concerne spécialement le domaine public maritime.

Pendant très longtemps, les départements des Travaux publics et de la Marine hésitèrent à considérer comme légitime la perception des redevances pour concessions accordées sur le rivage de la mer. On demandait des textes pour autoriser cette perception. Pour les locations sur les routes nationales et promenades y faisant suite, il y avait la loi du 12 frimaire an VII, tit. I, art. 7 ; pour les concessions sur les cours d'eau navigables et flottables, la loi du 16 juillet 1840 ; mais pour les concessions sur le rivage de la mer, pêcheries et cabines de bains, il n'y avait pas de texte. Cependant, à partir de 1866, le département des Travaux publics avait fini par déférer aux réclamations de l'Administration des Domaines et par assujétir les concessions qu'il consentait au paiement de redevances ; mais le département de la Marine se

1, 2 avril 1878 (D., 82, 1, 353).

refusait toujours à entrer dans cette voie, et il s'obstinait à faire des concessions gratuites, notamment en matière de pêcheries maritimes.

La Cour de cassation, de son côté, dans un arrêt du 7 juillet 1869 ¹, déclarait que les rivages de la mer, étant hors du commerce, ne pouvaient faire l'objet d'aucune convention, aux termes de l'art. 1128 C. civ., et par conséquent d'aucune stipulation de redevances ; que, d'ailleurs, bien que l'État eût sur le rivage *un droit général*, il ne pouvait pas concéder en jouissance exclusive à quelques-uns ce qui est à l'usage de tous.

Il fallut que l'article 2 de la loi du 20 décembre 1872 vînt autoriser, au profit de l'État, la perception de redevances à titre d'occupation temporaire ou de location de plage et de toutes autres dépendances du domaine maritime ². Enfin, depuis la loi de finances du 25 juillet 1881, ces perceptions sont autorisées annuellement dans la loi du budget ; le tableau joint aux lois annuelles de finances, contenant l'indication des droits produits et revenus dont la perception est autorisée pour l'exercice conformément aux lois existantes, comprend, en effet,

1. S., 69, 4, 418 ; D., 70, 4, 9. — Cf. : C.É., 30 avril 1863 (D., 63, 3, 64).

2. V. le rapport général présenté le 1^{er} avril 1872 à l'Assemblée nationale, par M. Gouin.

au nombre des perceptions autorisées au profit de l'État : « les redevances à titre d'occupation temporaire ou de location, et produits de toute nature du domaine public fluvial, maritime et terrestre et de ses dépendances. »

Depuis, la doctrine, presque unanimement, et la jurisprudence ont reconnu au gouvernement le droit de percevoir des redevances sur les dépendances du domaine public, dans tous les cas où il lui est permis d'y concéder un droit privatif sans nuire à leur destination ¹.

On avait tort, en effet, d'objecter que, la jouissance du domaine public étant due à quiconque la réclame, l'État ne peut l'interdire ou même la restreindre. Il est de toute évidence que l'État ne saurait empêcher le public de passer sur la plage et d'y débarquer ; mais le domaine public comporte exceptionnellement d'autres modes de jouissance essentiellement individuels qui peuvent être réglementés, de manière à n'apporter aucun préjudice aux droits du public, et sont de nature, au contraire, dans certains cas, à favoriser l'exercice de la jouissance de tous.

Toutefois, l'État ne saurait évidemment exiger le paiement d'une redevance dans les divers

1. V. : C. É., 19 mars 1880 (D., 80, 3, 109) ; — 4 février 1887 (D., 88, 3, 63) ; — Cass., 11 août 1891 (D., 92, 1, 545). — Sic. : HAURIOU, *op. cit.*, p. 620 et 621 ; — DALLOZ, *Code des lois administ.*, t. III, 1895, *vo* *Domaine*, nos 206 ss,

cas où l'usage privatif résulte, au profit du permissionnaire, de droits acquis par l'effet, soit de titres ou d'une possession antérieure aux lois qui ont décrété l'inaliénabilité du domaine, ou à la réunion de provinces annexées depuis à la France², soit d'une concession en toute propriété du gouvernement.

Relativement aux établissements de pêche installés sur le rivage, la valeur du titre de l'occupant est déterminée, non par la date de 1566, mais par celle de 1544, comme nous le verrons plus loin.

La procédure relative à l'octroi des concessions temporaires varie suivant que l'occupation est relative à la création d'établissements de pêche maritime, ou qu'elle a pour objet une autre destination. Elle a été réglée par deux arrêtés distincts dont nous allons exposer ci-après les principales dispositions. Nous consacrerons ensuite un paragraphe spécial aux difficultés relatives aux diverses locations des plages balnéaires.

1) CONCESSIONS TEMPORAIRES DE TERRAINS MARITIMES
POUR L'EXPLOITATION D'ÉTABLISSEMENTS DE PÊCHE¹

Les concessions temporaires du domaine

1. Cass., 15 mars 1881 (D., 81, 1, 335). — Cf. : C. É, 19 juin 1885 (D., 87, 3, 10); — 10 décembre 1886 (D., 83, 3, 31).

2. Cf. : BÉQUET, *Répert. de dr. adm.*, t. II, 1892, v° *Domaine*, n° 1161 à 1165; — FUZIER-HERMANN, *Répert. gén., de droit français*, t. XVIII, 1899, v° *Domaine public*, n°s 473 ss.

maritime pour l'exploitation d'établissements de pêche sont réglementées par un arrêté du 12 mai 1876.

Diverses dispositions étaient intervenues, longtemps déjà avant cette époque, pour régler les pêcheries maritimes.

Le législateur avait en effet reconnu la nécessité d'entraver la multiplicité des pêcheries, et d'empêcher la création des pêcheries permanentes qui, retenant à la mer descendante le menu poisson et le frai, dépeuplaient nécessairement peu à peu le littoral.

Une ordonnance de 1544 avait enlevé la police du rivage aux seigneurs, lesquels avaient concédé de nombreux établissements de pêche, et en avaient édifié eux-mêmes pour les exploiter à leur profit.

L'ordonnance de 1566 avait proclamé définitivement l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité du domaine de la couronne.

Un édit de mars 1584 avait ordonné la destruction de toutes les pêcheries construites depuis 1544.

Mais ces différents textes paraissent n'avoir jamais reçu d'application bien sérieuse, et Colbert dut, à son tour, faire « défense à toutes personnes, de quelque qualité et conditions qu'elles puissent être, de bâtir ci-après sur les grèves de la mer aucuns parcs dans la cons-

truction desquels il entre bois ou pierre, à peine de trois cents livres d'amende et de démolition des parcs à leurs frais ¹. »

Malheureusement, cette disposition fut bientôt abrogée par un édit de février 1710, qui confirma dans leurs possessions les détenteurs irréguliers, moyennant redevance.

— C'est le décret-loi du 9 janvier 1852 qui vint subordonner définitivement l'établissement de pêcheries à des autorisations spéciales :

« Aucun établissement de pêcherie, de quelque nature qu'il soit, portait ce décret, aucun parc, soit à huîtres, soit à moules, aucun dépôt de coquillages, ne peuvent être formés sur le rivage de la mer, le long des côtes, ni dans la partie des fleuves, rivières, étangs et canaux où les eaux sont salées, sans une autorisation spéciale délivrée par le ministre de la marine. Un règlement d'administration publique déterminera les formes suivant lesquelles cette autorisation sera accordée et pourra être révoquée². »

Le régime alors existant était basé sur le principe de la gratuité des concessions ; et il subsista jusqu'à l'intervention de la loi des

1. Ord. de 1681, t. III, liv. v, art 8.

2. Cinq décrets ont été rendus depuis, un par chaque arrondissement maritime, portant que les autorisations pour les parcs à huîtres ou à moules pouvaient être accordées à titre gratuit, mais précaire, révocable et sans durée limitée.

finances du 20 décembre 1872, qui vint au contraire poser en principe le droit, pour l'État, d'assujétir les concessionnaires au paiement de redevances.

L'article 2 de cette loi était ainsi conçu : « Est autorisée au profit de l'État la perception de redevances à titre d'occupation temporaire ou de location de plages ou de toutes autres dépendances du domaine maritime. Mais, en ce qui touche les établissements de pêche concédés par le Ministre de la marine, il ne sera rien changé à ce qui existe, jusqu'à ce qu'un accord soit intervenu, dans le courant de 1873, entre le Ministre de la marine et le Ministre des finances. »

Cet accord se réalisa en effet par un premier arrêté interministériel du 17 avril 1873, et celui-ci a été modifié depuis et complété par un arrêté du 12 mai 1876, dont les dispositions sont actuellement encore en vigueur.

Tout établissement qui occupe une partie quelconque du domaine national, est-il dit dans cet arrêté, donne lieu à la perception de redevances dont la quotité est fixée par l'administration des finances, et révisée par elle au plus tard tous les cinq ans.

A cet effet, les demandes de concessions doivent indiquer la nature, l'importance et le revenu net probable de l'établissement à créer,

ainsi que la désignation de toutes les personnes intéressées dans l'exploitation. Elles doivent indiquer, en outre, la proportion dans laquelle chaque détenteur doit prendre part à l'exploitation.

Le chiffre de la redevance est fixé par le directeur des Domaines, lorsqu'elle ne dépasse pas 500 francs par an; au delà de ce chiffre, la décision appartient au directeur général des Domaines ou au ministre des Finances, selon que la somme n'excède pas 2,000 francs ou est supérieure à cette limite.

L'intéressé et, s'il y a lieu, la caution doivent souscrire sur papier timbré une soumission portant acceptation des conditions imposées.

Exception est faite cependant pour les concessions accordées aux marins inscrits à titre définitif, à leurs femmes ou veuves, et à leurs enfants mineurs ¹.

Dès lors, si la concession comprend des inscrits et des non inscrits, ces derniers seuls sont tenus de payer une redevance proportionnelle à la part qu'ils prennent dans l'entreprise.

1. Au commencement de chaque trimestre, les commissaires de l'Inscription maritime adressent aux directeurs des Domaines des relevés sommaires des concessions gratuites établis par département, et faisant connaître, quand il s'agit d'enfants mineurs de marins inscrits, la date de leur naissance. Les orphelins perdent, en effet, le bénéfice de la gratuité à partir de leur majorité, s'ils ne sont pas eux-mêmes inscrits; les filles mineures qui viennent à se marier avec des non inscrits en sont également déchues.

Mais l'admission des marins de profession au bénéfice de la gratuité ne tarda pas à devenir la source de nombreux abus. Des concessionnaires réclamèrent le bénéfice de l'inscription à un âge et dans des conditions où ils avaient la presque certitude de n'être jamais appelés au service ; et, de ce fait, les intérêts du Trésor et des marins inscrits à titre définitif subirent un grave préjudice.

Le législateur, pour remédier à cette situation, dut insérer la disposition suivante dans la loi de finances du 29 décembre 1888 :

« Ne seront pas exonérés de la redevance à payer, conformément à l'article 2 de la loi du 20 décembre 1872, pour occupation temporaire du domaine maritime, les concessionnaires qui, postérieurement à la promulgation de la présente loi, ne seront devenus inscrits maritimes définitifs qu'après l'âge de trente ans révolus, à moins qu'ils n'aient servi pendant trente-six mois dans les équipages de la flotte. » (Art. 25.)

La concession est octroyée par le ministre de la Marine, dont l'arrêté est notifié au permissionnaire par le commissaire de l'Inscription maritime du quartier dans le ressort duquel l'établissement est situé.

Elle n'est accordée qu'à titre précaire, et peut être révoquée à toute époque, et sans in-

demnité, par le ministre de la Marine, soit dans l'intérêt du service de la Marine, soit à la demande du directeur des Domaines, pour cause d'inexécution des conditions financières.

Enfin, les concessions temporaires sur le domaine public étant essentiellement personnelles, les établissements de pêche dont nous nous occupons ne sont pas susceptibles, en droit, d'être transmis soit à titre gratuit, soit à titre onéreux. Toutefois, il arrive dans la pratique que, sous l'apparence de cessions de matériel d'exploitation, se trouvent réalisées de véritables ventes de pêcheries. Il arrive ainsi que des concessions purement précaires se prolongent indéfiniment.

« Un ostréiculteur civil a-t-il besoin d'accroître son champ d'exploitation ? s'exprime M. Berthoule, dans un rapport présenté au Ministre de la marine, au nom du comité consultatif des pêches maritimes¹. S'il n'a pas les titres requis pour obtenir la concession sur laquelle il a jeté son dévolu, il trouvera peut-être quelque marin malheureux qui la sollicitera pour son propre compte, l'obtiendra et la lui revendra ensuite.

« On a vu des marins se défaire de leurs parcs contre argent pour en redemander peu

1. V. J. *off.*, 7 juillet 1889, p. 3211.

après de nouveaux. Cela ne s'appelle pas vendre, le mot serait dangereux, car la loi défend expressément la vente et le trafic du domaine maritime public ; cela s'appelle simplement céder, transmettre. Il existe, en outre, un moyen non moins ingénieux de tourner la loi, celui qui consiste à spécifier dans les actes de transfert de concession, que l'on vend seulement le matériel et la marchandise qui y sont renfermés. »

M. Berthoule ajoute que même, « un détenteur vient-il à décéder, ses concessions vont généralement à ses héritiers, pourvu que ceux-ci aient eu le soin d'en demander la transmission. »

Le comité consultatif des pêches maritimes proposa alors, pour compléter l'œuvre du législateur de 1888, de décider que les concessions de tous les terrains du domaine public seraient faites à l'avenir au moyen de baux aux enchères, pour une durée fixe. Il proposa en même temps de faire entrer dans la caisse des invalides le produit de toutes les redevances imposées aux concessionnaires.

On s'accordait, en effet, à dire que « le bénéfice des choses de la mer doit être réservé à ceux qui en supportent les charges. » Or, le fait n'était pas d'accord avec la théorie ; car, dans toutes les circonscriptions maritimes où

les fonds sont fertiles en mollusques et se prêtent particulièrement à l'industrie ostréicole, les inscrits qui obtiennent gratuitement des concessions de parcs, d'établissements de reproduction ou d'élevage, étaient incontestablement plus favorisés, au point de vue de la jouissance du domaine public maritime, que les marins des quartiers où la nature de la zone littorale se refuse à ce mode d'exploitation ¹.

Les art. 49 et 89 de la loi du 24 décembre 1896, sur l'inscription maritime, ont, pour remédier à cette situation, modifié la législation antérieure dans les termes suivants :

ART. 49 : « Les concessions temporaires de parties de plages aux inscrits définitifs, femmes, veuves et orphelins non mariés d'inscrit définitif, pour l'établissement de pêcheries mobiles formées de filets ou de lignes munies d'hameçons et ayant pour objet la pêche du poisson ou la capture des oiseaux de mer, sont gratuites. — Sont également gratuites les mêmes concessions faites aux inscrits définitifs lorsqu'elles ont pour objet le parcage des coquillages ou crustacés provenant de leur propre pêche. — Toutes les autres concessions donnent lieu à la perception, au profit de la caisse

1. V. le rapport présenté au Ministre de la Marine au nom du Comité consultatif des pêches maritimes, par M. le Commissaire général Renduel. — *J. off.*, 7 juillet 1889, p. 3215.

des invalides de la marine, des redevances prévues par l'article 2 de la loi du 20 décembre 1872. »

ART. 89 (*dispositions transitoires*) : « Les inscrits maritimes actuellement concessionnaires à titre gratuit d'emplacements sur le domaine public maritime, en vue d'un objet autre que celui prévu aux deux premiers paragraphes de l'article 49, ne seront pas soumis aux paiements de la redevance aussi longtemps que les concessions dont ils jouissent ne seront pas révoquées. »

L'arrêté du 12 mai 1876 s'applique à « tout établissement de pêche qui occupe, ne fût-ce que par ses dépendances, telles que canaux, tranchées, rigoles, écluses, etc., ou même seulement par les orifices de ces canaux, tranchées, rigoles, écluses, etc., une partie quelconque du domaine national. »

Tels sont notamment les bordigues, les madragues, les bouchots et les viviers :

Les *bordigues*, enceintes formées avec des claies sur le bord de la mer, et constituant une sorte de labyrinthe dans lequel le poisson qui s'y est engagé se trouve conduit à des filets en forme d'entonnoirs ¹ ;

1. FESSARD, *Dictionnaire des domaines*, 1844, v° *Bordigues*, n° 2.

Les *madragues*, pêcheries faites de câbles et de filets, et spécialement destinées à la pêche du thon;

Les *bouchots*, grands parcs de clayonnage établis sur le bord de la mer pour y élever des moules et y retenir le poisson quand la mer se retire. Les plus célèbres sont ceux de la baie de Cancale et de la baie de Saint-Brieuc¹;

Les *viviers*, bassins fermés par des grilles en bois ou en fer, qui laissent un passage ouvert à l'eau, en même temps qu'elles empêchent le poisson de s'échapper. Les viviers flottants et creusés dans les rochers en mer, et qui sont installés à port fixe donnent lieu à des concessions passibles de redevance. Mais les viviers flottants qui sont simplement amarrés à quai pour être déplacés suivant les indications des ingénieurs de ports, ne sont pas assujétis à redevance; la raison en est qu'ils n'occupent point, à titre privatif et exclusif, une portion quelconque du domaine public.

Ajoutons enfin que l'exigibilité d'une redevance a été également étendue aux établissements de pêche créés sur des propriétés privées et empruntant l'eau de la mer. (Arrêté du 12 mai 1876, art. 1^{er}.) Ces établissements oc-

1. Ces engins sont considérés comme très nuisibles à la navigation. Le département de la marine a tenté en vain d'en amener la suppression. — Caen, 11 juin 1839. — Rennes, 6 février 1860.

cupent, en effet, tout au moins la portion du domaine public nécessaire pour la bouche des prises d'eau ou l'ouverture des canaux ¹.

2) CONCESSIONS TEMPORAIRES DONT L'OBJET N'EST PAS LA
CRÉATION D'ÉTABLISSEMENTS DE PÊCHERIES MARITIMES

Elles ont été réglementées par un arrêté ministériel du 3 août 1878, concerté entre le Ministre des Travaux publics et le Ministre des Finances, et remplaçant un arrêté antérieur du 15 septembre 1874.

Toute demande d'occupation temporaire est rédigée sur papier timbré. Elle doit indiquer l'objet et la durée de cette occupation. Elle est adressée au Préfet, qui la communique à l'ingénieur en chef des ponts et chaussées chargé du service intéressé.

Si les ingénieurs ne voient pas d'inconvénients à ce que cette demande soit accueillie, ils formulent les conditions à imposer au point de vue des convenances de leur service, et présentent des propositions relativement à la redevance en joignant un plan à leur rapport.

Lorsqu'il s'agit de portions du domaine public dont l'occupation temporaire est de nature à intéresser la défense du territoire ou le service

1. FUZIER-HERMANN, *op. cit.*, n° 491.

de la marine, les Administrations compétentes, c'est-à-dire les administrations de la Guerre et de la Marine, sont appelées à émettre leur avis.

Le Directeur des douanes est également consulté lorsqu'il y a lieu.

Le dossier est ensuite transmis au Directeur des domaines, qui fixe ou fait fixer par l'autorité supérieure les conditions financières de l'occupation, et se fait remettre une soumission par l'intéressé ¹.

L'autorisation est alors accordée par le préfet; mais, s'il n'y a pas accord entre les représentants de tous les services intéressés sur les conditions de l'autorisation ², l'affaire est soumise à l'Administration supérieure, pour y être statué par les Ministres des Travaux publics et des Finances, selon leur compétence respective. En cas de dissentiment des ministres sur la question de savoir si l'autorisation doit être gratuite ou soumise à redevance, cette question est résolue par un décret en Conseil d'État. Le préfet autorise ensuite l'occupation.

La concession peut être faite aux enchères lorsque le Directeur des Domaines le demande,

1. Les dispositions de l'arrêté du 3 août 1878 sont les mêmes que celles de l'arrêté du 12 mai 1876.

2. Lorsqu'il s'agit de concessions pour l'établissement de pêcheries, le service maritime n'est pas admis, comme celui des ponts et chaussées, à discuter le chiffre des redevances imposées par le Domaine ou à en réclamer la modération.

et que les ingénieurs n'y voient pas d'inconvénient. Les conditions de l'adjudication sont déterminées par un arrêté préfectoral.

Les autorisations sont accordées à titre précaire; elles sont révocables à la première réquisition de l'Administration, sans indemnité. Leur retrait est prononcé par le préfet, si elles ont été accordées par ce magistrat, et par le Ministre des Travaux publics, si le dossier a été soumis à l'Administration supérieure. Il peut être provoqué, soit par le Directeur des Domaines en cas d'inexécution des conditions financières, soit par l'ingénieur en cas d'inexécution des autres conditions, sans préjudice, s'il y a lieu, des poursuites pour délit de grande voirie.

3) LOCATION DES PLAGES

Le droit de louer les plages pour l'exploitation des bains de mer a été autrefois contesté à l'État, comme conférant au concessionnaire l'usage exclusif d'une portion du rivage de la mer.

La précarité, disait-on, étant le caractère essentiel de l'occupation du domaine public, bannit dès lors toute idée de location, puisque le bail a pour effet de conférer un droit de jouissance pour un temps déterminé.

« Par rapport aux choses du domaine public, ce qu'il y a d'interdit, dit Paul Pont, est le bail qui en permettrait la jouissance exclusive au preneur, parce que, par là, la chose serait détournée de sa destination spéciale, qui est l'usage public. Mais rien n'empêche de transmettre des démembrements ou des accessoires, dont la location n'enlève pas le fonds à son affectation publique. »

Partant de cette idée, de nombreuses décisions de jurisprudence avaient annulé des locations que l'État avait consenties comme constituant, au profit du concessionnaire, un monopole qui entravait la jouissance normale du public. Un arrêté du maire de Trouville, notamment, en date du 3 septembre 1857, fut annulé pour excès de pouvoir par le Conseil d'État, parce qu'il portait qu'aucun baigneur voulant prendre un bain dans l'étendue de la plage affectée aux bains, ne pourrait se prévaloir de ce qu'il ne s'était ni habillé ni déshabillé sur la plage ni dans une des cabanes de l'établissement pour prétendre se baigner gratuitement, et pour se dispenser de prendre un cachet de cabane et de le remettre, avant d'entrer dans la mer, au contrôleur chargé d'assurer la perception des droits de la commune.

« Considérant, dit l'arrêt⁴, que les rivages

4. Cont., 19 mai 1858 (Lebon, 1858, p. 599).

de la mer font partie du domaine public ; qu'il suit de là que tout le monde a le droit d'y accéder librement ; considérant qu'en vertu de la loi du 11 frimaire an VII, notre Ministre des Finances a consenti la location à la commune de Trouville d'une portion de la plage, mais seulement sous la réserve stipulée en l'article 8 du bail du 1^{er} octobre 1857 : « que cette location ne privera point les particuliers du droit commun de pêcher, d'échouer, de réparer les chaloupes ou bâtiments, de se promener, de pratiquer la grève comme voie de communication, ni même de prendre des bains en se soumettant aux mesures qui auraient été arrêtées pour assurer l'administration, la surveillance et la police des bains ; » considérant que, dans son arrêté du 3 septembre 1857, le maire de Trouville ne s'est pas borné à prendre des mesures pour assurer l'administration, la surveillance et la police des bains de mer, en vertu des pouvoirs qui lui appartiennent aux termes des lois ci-dessus visées des 16-24 août 1790 et 18 juillet 1837 ; que, par le paragraphe 2 de l'article 4 de cet arrêté, il a imposé à tout baigneur l'obligation d'acquitter une taxe au profit de l'établissement des bains ; que cette disposition est contraire aux droits des requérants et à la stipulation du bail précité... »

Le 30 avril 1863¹, le Conseil d'État annulait également un bail passé pour la location à la ville de Boulogne-sur-Mer d'une portion du rivage de la mer, considérant que le Ministre des Finances avait excédé la limite de ses pouvoirs, « en accordant à la ville un droit exclusif dont elle pût se prévaloir pour empêcher tous particuliers d'accéder librement à la mer pour y prendre ou y donner des bains, avec des voitures circulant sur la plage, conformément aux usages établis à Boulogne ».

Citons aussi deux arrêts de la Cour de cassation : un arrêt du 18 septembre 1828² annulant, pour atteinte à la liberté industrielle, un arrêté du maire de Boulogne, qui avait affecté aux seules voitures d'un établissement de bains la partie de la plage la plus voisine ; et un arrêt du 7 juillet 1869³, confirmant une décision de la Cour de Caen du 21 août 1866⁴, qui avait annulé un bail passé entre l'État et la commune de Langrune en vue de la location partielle de la plage de cette localité :

« Attendu, dit ce dernier arrêt, que, si l'État a sur le domaine public un droit général en

1. LEBON, 63, p. 404, et les conclusions de M. Robert (D., 63, 3, 64).

— Cf. SERRIGNY, *Revue critique*, 1871, p. 441.

2. S. et P. chr.

3. D., 70, 1, 9. — V. PERRIQUET, *Contrats de l'État*, 1884, nos 12, 15 et 223.

4. D., 67, 2, 221.

vertu duquel il peut, à la condition de respecter la destination de ce domaine, concéder certaines jouissances sur les choses qui en dépendent, ce droit ne saurait aller jusqu'à permettre à l'État ou aux administrations qui le représentent de se réserver ou de conférer des privilèges ou des monopoles sur ces choses, et de retenir ainsi ou de conférer à un seul l'exercice du droit qui appartient à tous ; — Attendu que l'acte par lequel le préfet du département du Calvados, agissant comme représentant de l'État, a donné à bail à la commune de Langrune une partie de la plage de ce nom pour une durée de trois années, a eu pour résultat de mettre à la disposition de ladite commune le droit exclusif, qu'elle a sous-loué en effet à Roussel pour la même durée, d'avoir des cabines à l'usage des baigneurs dans toute l'étendue de la plage louée par le Domaine ; — Attendu que les rivages de la mer sont une partie du domaine public, et que tout le monde a le droit d'y exercer librement les usages divers qu'ils comportent ; qu'il n'appartenait pas, dès lors, au préfet du Calvados, comme représentant de l'État, d'accorder à la commune la faculté de conférer à un seul, en excluant toute concurrence, le droit essentiel pour les établissements de bains d'une station maritime de mettre des cabines sur la plage ; — D'où il suit qu'en décidant ainsi et, en con-

séquence, en confirmant le jugement qui avait annulé le bail consenti par le préfet du Calvados à la commune de Langrune et, par suite, celui que cette commune a passé à Roussel, l'arrêt attaqué, loin d'avoir violé les dispositions de la loi et les principes invoqués par le pourvoi, en a fait, au contraire, une application exacte aux faits de la cause... »

Toutefois, on admettait que, si les mesures de protection et de sûreté rendues indispensables par la fréquentation journalière et incessante de la plage, ne vont pas jusqu'à permettre une attribution définitive à tel ou tel établissement balnéaire d'une portion de cette plage, elles n'excluent pas cependant une désignation temporaire provisoire de places respectives, si celle-ci est nécessaire précisément pour assurer le bon ordre et l'exercice des droits de tous. La Cour de cassation, le 2 décembre 1864, a déclaré légal un arrêté du maire de Boulogne, du 21 mai 1864, qui avait assigné à titre provisoire, et sauf recours devant l'autorité administrative supérieure, des places distinctes aux établissements rivaux ¹.

1. « Attendu qu'il est déclaré dans cet arrêté qu'on n'a entendu en faire résulter aucune reconnaissance de droit ou de privilège ; que tout demeure subordonné aux convenances et aux besoins actuels et à venir du public, et que l'article 3 porte expressément que la délimitation pourra toujours être modifiée par l'administration municipale ; — Attendu qu'un semblable règlement n'est pas non

La doctrine qui niait à l'État le droit de louer les plages était certainement fausse. L'État a incontestablement le droit de faire des locations de ce genre. Ces locations, en effet, ne sont que des concessions précaires ; elles ne confèrent au concessionnaire aucun droit réel immobilier, et elles sont essentiellement temporaires. On ne peut donc élever contre elles aucune objection théorique, tirée soit du caractère inaliénable du rivage maritime, soit de sa destination d'utilité publique, à moins de refuser à l'État le droit d'utiliser les dépendances du domaine public. Ce que l'on peut seulement exiger, c'est qu'en faisant ces concessions, l'Administration ne sacrifie point les droits du public, qui doit toujours être admis, en principe, à parcourir librement les rivages pour s'y promener, s'y baigner, etc. Telle est bien d'ailleurs, au fond, la doctrine de plusieurs des arrêts que nous avons cités plus haut : ils ne contestent pas à l'État le droit de louer les plages ; ils prétendent seulement, à tort croyons-nous, qu'il a été fait un usage abusif de ce droit.

Quoi qu'il en soit, le droit pour l'État de louer les plages a été affirmé par la loi de finances des 20-30 décembre 1872, qui « auto-

plus contraire à la liberté de l'industrie ; qu'il a voulu faire une part juste et équitable à des intérêts rivaux, les concilier avec l'ordre public... » (D., 63, 4, 400.)

rise au profit de l'État la perception de redevances à titre d'occupation temporaire ou de location des plages et de toutes autres dépendances du domaine maritime ». (Art. 2.)

D'autre part, les principales conditions de la location des plages ont été arrêtées dans un cahier des charges type, qui définit exactement la nature spéciale de la jouissance concédée au locataire, et y apporte certaines restrictions de nature à sauvegarder les droits du public. Ce cahier des charges porte expressément que la location ne pourra priver les particuliers du droit commun de pêcher, d'échouer et de réparer les chaloupes et bâtiments, de se promener, de pratiquer la grève comme voie de communication, ni même de prendre ou de donner des bains, en se soumettant aux mesures qui auraient été arrêtées pour assurer l'administration, la surveillance et la police des bains. Ils ne seront tenus de payer une rétribution à l'adjudicataire qu'autant qu'ils se serviront des cabanes ou autre matériel lui appartenant. L'adjudicataire ne pourrait, en aucun cas, exiger des redevances pour les sièges mobiles que les promeneurs apportent en vue de leur usage personnel, non plus que les abris mobiles contre le soleil enlevés chaque soir, ni pour les voitures d'enfants et de malades circulant ou stationnant sur la plage.

L'Administration reconnaît même aux particuliers la faculté de placer, sur les parties de la plage affermées, des cabanes, tentes ou guérites à l'usage des bains, en tel nombre qu'ils jugeront convenable, et sur les emplacements qui seront désignés par l'adjudicataire, à la charge toutefois de se conformer aux règlements de police, et de payer à l'adjudicataire la rétribution qu'il aura déterminée.

Naturellement, la location consentie est révocable à la volonté de l'Administration, et sans qu'il y ait lieu à aucune indemnité au profit de l'adjudicataire, si l'intérêt de la navigation, la défense de la côte ou tout autre motif d'utilité publique l'exigent.

Enfin, une circulaire ministérielle du Ministre des Finances, en date du 6 février 1878, a réglé les formalités préalables à la location des plages. Elle oblige l'Administration du domaine à réclamer l'adhésion des fonctionnaires locaux de la marine, de la guerre et des travaux publics, à chacun desquels il appartiendra, avant de se prononcer, de communiquer les pièces de l'instruction à son département respectif.

Lorsque la location devra entraîner la création d'établissements constituant autre chose que de simples cabanes mobiles, il sera procédé

en outre à une enquête *de commodo et incommodo*, ainsi qu'on le fait pour les concessions d'établissements de pêche.

CHAPITRE IV

POLICE DU RIVAGE

Les entreprises faites sur le rivage de la mer et de nature à compromettre sa conservation, ou à nuire à l'usage auquel il est légalement destiné, constituent des contraventions de grande voirie.

La contravention de grande voirie, que l'on oppose à la contravention de petite voirie, se caractérise par deux signes : 1° elle est de la compétence du Conseil de préfecture ¹; 2° elle est, en général, punie d'amendes plus élevées que celles de simple police. En ce qui concerne les rivages de la mer, la contravention entraîne, outre le rétablissement des lieux dans l'état primitif, une amende dont le minimum est de 16 fr., et qui peut s'élever à 50 et même à 300 fr. ²

1. Cette compétence, qui résulte des art. 1^{er} et 4 de la loi du 29 floréal an X, constitue ce qu'on appelle la *compétence répressive* du conseil de préfecture. Elle est une exception aux principes, parce que les juridictions administratives ne sont pas généralement répressives : les tribunaux ordinaires sont gardiens de la liberté individuelle. — Cf. HAURIOU, *Précis de droit administratif*, 3^e éd., 1897, p. 665, note 1.

2. Les infractions aux règles de la petite voirie sont, au contraire, toujours des contraventions de simple police, justiciables des tribunaux ordinaires et punies d'amendes légères.

Les riverains doivent donc bien faire attention à respecter la limite du rivage maritime, soit qu'ils procèdent à des plantations d'arbres ou de pieux, soit qu'ils établissent des constructions de digues ou autres ouvrages.

Mais il faut bien noter qu'ils ne sont pas tenus à demander une autorisation préalable quand ils veulent faire des travaux de ce genre. On sait qu'il en est autrement pour les parties du domaine public dont les limites sont fixées par la voie de *l'alignement* ; ainsi, les riverains des rues et places des villes sont obligés, lorsqu'ils veulent construire ou reconstruire un mur sur la ligne séparative de la voie publique, de demander aux autorités compétentes des *arrêtés individuels d'alignement*, sous peine d'amende, sans préjudice de la démolition des travaux, s'il y a lieu ¹. Pour les rivages de la mer, comme il n'y a pas de texte établissant une pareille servitude, la jurisprudence décide aujourd'hui que les riverains peuvent construire sans avoir demandé aucune autorisation préalable, et qu'ils n'encourent pas d'amende à raison de ce seul fait². Seulement, bien entendu, ils agissent à

1. Il y aurait ici quelques précisions à faire ; nous renvoyons aux traités de droit administratif où la question est examinée avec détails.

2. V. arrêts du Conseil d'Ét. des 26 juin 1843, 23 juin 1844, 19 décembre 1848. — Cette jurisprudence avait été précédée d'une jurisprudence contraire.

leurs risques et périls ; et, si les travaux qu'ils édifient empiètent sur le rivage de la mer, ils tombent sous le coup de pénalités qui sanctionnent les prescriptions relatives à la grande voirie. S'ils veulent éviter ce danger, ils peuvent, par mesure de précaution, demander au préfet un *arrêté de domanialité* leur indiquant, à propos de leur parcelle de terrain, la ligne séparative du rivage ¹.

Conformément aux règles générales édictées en matière de grande voirie, les contraventions commises sur le rivage de la mer sont constatées par des procès-verbaux rédigés « par les maires ou adjoints, les ingénieurs des ponts et chaussées, leurs conducteurs, les agents de la navigation, les commissaires de police et par la gendarmerie » ². Ces procès-verbaux sont adressés aux sous-préfets, et les infractions sont poursuivies devant le conseil de préfecture.

Mais ici se présente assez souvent une grave difficulté.

L'auteur du délit peut, en effet, soutenir que l'acte qui lui est reproché a été accompli en dehors des limites du domaine public, et n'est pas justiciable des règlements relatifs à la police de la grande voirie.

1. Cf. PICARD, *Traité des eaux*, t. III, p. 183 ; t. V, p. 126, 212.

2. L. 29 floréal an X, art. 2.

La vérification de la nature du lieu litigieux devient donc préjudicielle, et doit avant tout faire l'objet d'un examen dont le résultat sera décisif pour la possibilité ou la non-possibilité de la poursuite.

Mais alors apparaît la question fort délicate de savoir à qui il appartient d'effectuer cette vérification, et si le conseil de préfecture, juge de l'action, est par là même compétent pour trancher la question préjudicielle. Les auteurs et la jurisprudence du Conseil d'État ont donné sur ce point des solutions très-différentes.

Deux hypothèses peuvent être distinguées :

- a) *Le contrevenant prétend que le terrain sur lequel a été relevée sa contravention est sa propriété, bien qu'un arrêté ou décret de délimitation l'ait reconnu incorporé dans le domaine public.*

Supposons tout d'abord qu'un individu poursuivi en contravention de grande voirie pour dégradation commise sur le rivage maritime, se défende en alléguant que le terrain sur lequel le fait a été commis est sa propriété privée, et ne fait point partie du domaine public. « Cette allégation, dit M. Laferrière, équivaut à soutenir que les limites du domaine public ont été mal appréciées par l'auteur de la pour-

suite ; en effet, ce domaine est inaliénable, imprescriptible, exclusif de toute propriété privée ; par cela seul qu'on sait jusqu'où il s'étend, on résout la question d'empiétement, sans avoir à se préoccuper d'aucune prétention à des droits de propriété impossibles. ¹ » La difficulté ne porte donc pas, en réalité, sur la question de propriété ; elle porte au fond sur les limites à assigner au domaine public. Elle ne saurait, dès lors, faire l'objet d'une question préjudicielle devant les tribunaux ordinaires, puisque la fixation des limites du domaine public appartient à l'autorité administrative.

b) *Le contrevenant soutient que le fait a été commis en dehors du domaine public, dont les limites n'ont pas, en cet endroit, été administrativement constatées.*

Quelques arrêts du Conseil d'État, relatifs au domaine public fluvial, ont, à l'origine, décidé que, dès l'instant où il existe quelque incertitude sur la condition juridique du terrain où une contravention de grande voirie a été reprochée, le conseil de préfecture doit, avant de faire droit, faire procéder par l'autorité compétente à la constatation, au point litigieux, de l'assiette et des limites du domaine public ².

1. *Juridiction administrative*, éd. de 1888, t. II, p. 616.

2. C. É., 26 juillet 1851.

Mais ce renvoi à l'Administration active de la délimitation ne tarda pas à donner lieu à de sérieux abus : les contrevenants ne manquaient pas de soulever chaque fois la question préjudicielle, et il en résulta une grave entrave à la répression des contraventions.

Le Conseil d'État dut alors décider que les conseils de préfecture devaient apprécier si l'exception a été élevée uniquement pour retarder la répression encourue, et qu'ils ne pourraient surseoir à statuer que si, en fait, la question de domanialité était réellement douteuse.

Cette solution conduisit bientôt à l'abus contraire. De l'examen de la vraisemblance de l'exception, les conseils de préfecture passèrent à la vérification délimitative elle-même, et finirent par prétendre qu'en l'absence de délimitation, ils pouvaient reconnaître eux-mêmes les limites du rivage.

Des arrêts du Conseil d'État ont nettement affirmé ce droit pour les conseils de préfecture :

« Considérant, dit un arrêt du 19 janvier 1877 ¹, que le sieur Périer a été poursuivi, en vertu du procès-verbal de contravention ci-dessus visé, pour avoir exécuté sans autorisation des travaux sur un terrain qui, d'après ce pro-

1. *Périer* (Lebon, p. 82).

cès-verbal, ferait partie du rivage de la mer ; que le conseil de préfecture de la Seine-Inférieure a sursis à statuer sur ce procès-verbal, en se fondant sur ce qu'aucun acte de délimitation, dans les formes du décret du 21 février 1852, n'aurait compris ledit terrain dans le rivage maritime ; considérant qu'il appartient au conseil de préfecture, juge de la contravention, de reconnaître si le terrain sur lequel a eu lieu le fait reproché au procès-verbal fait partie du rivage de la mer, aux termes de l'article 1^{er} du titre VII, livre IV de l'ordonnance d'août 1681 sur la marine, d'après lequel est réputé bord et rivage de la mer tout ce qu'elle couvre et découvre pendant les nouvelles et pleines lunes, et jusqu'où le grand flot de mars se peut étendre sur les grèves ; que, dans ces circonstances, c'est à tort que le conseil de préfecture a sursis à statuer, et qu'il y a lieu de renvoyer le sieur Périer devant ledit conseil pour être statué au fond sur le procès-verbal ainsi qu'il appartiendra, par application de l'article précité de l'ordonnance d'août 1681 et des lois ci-dessus visées sur la grande voirie.....¹ »

Telle est également l'opinion de M. Laferrière² :

1. Dans le même sens : C. É., 21 mars 1873, *Repos* ; — 20 janvier 1888, *Bouly*.

2. T. II, p. 601.

« Il n'est pas nécessaire, dit-il, que le domaine public ait été délimité par un acte de l'autorité publique pour que l'Administration poursuive, et pour que le juge de la contravention réprime un empiétement ; il a qualité pour rechercher lui-même les limites, et il n'a ni l'obligation, ni même le droit de surseoir pour qu'elles soient préjudiciellement reconnues, soit par un décret, soit par un arrêté préfectoral, selon la nature du domaine public dont il s'agit. Ce droit de vérification entraîne, pour le juge de la contravention, le droit de recourir à des mesures d'instruction telles que des visites de lieux, des vérifications confiées à des experts ou à des agents de l'Administration.

« La jurisprudence du Conseil d'État s'est affirmée en ce sens par de nombreux arrêts, qui reconnaissent pleine compétence au conseil de préfecture pour faire cette constatation dans la mesure où l'exige le jugement de la contravention, et qui annulent ses décisions lorsqu'il s'abstient de réprimer l'empiétement sous prétexte que le domaine public n'était pas délimité sur le point litigieux. Bien plus, si l'autorité administrative a fait une délimitation postérieurement à la poursuite, et si elle a ainsi résolu d'office la question dont le conseil de préfecture se trouvait saisi de plein droit en vertu du procès-verbal, cette délimitation ne peut valoir

qu'à titre de simple renseignement; elle ne fait point obstacle à ce que le juge de la contravention recherche lui-même les limites contestées, et ordonne à cet effet les vérifications nécessaires ¹. »

En faveur de cette doctrine, on invoque le principe que le juge de l'action doit être juge de l'exception. La mission du conseil de préfecture, dit-on, étant d'apprécier le caractère délictueux du fait, il doit, pour la remplir, pouvoir connaître des éléments accessoires du fait incriminé.

On ajoute que la répression des contraventions serait entravée, si, toutes les fois que le contrevenant élèverait un doute sur la limite du rivage, les tribunaux administratifs étaient tenus d'attendre des opérations de délimitation ².

Ces arguments nous paraissent se heurter à de sérieuses objections.

Le décret du 21 février 1852 ayant confié exclusivement au chef de l'État la délimitation du domaine public maritime, on ne peut, sans faire œuvre de législateur, substituer pour cette opération le conseil de préfecture à l'administration active.

1. C. É., 7 août 1886, *Ministre des Trav. publ.* contre *Drouet*. — *Sic.*, : PICARD, *Traité des eaux*, t. III, p. 64; t. V, p. 51; — HAURIOU, *Précis de droit administratif*, 3^e éd., 1897, p. 638.

2. C. É., 6 mars 1856.

Il nous semble surtout impossible de baser le transfert de ce pouvoir de délimitation au conseil de préfecture sur le principe que le juge de l'action doit être juge de l'exception. Pour qu'une juridiction, en effet, puisse retenir une exception, il faut que celle-ci soit de même nature que l'action en cause. Si, par exemple, devant un tribunal de police correctionnelle ou de simple police, le prévenu propose pour défense une exception de propriété qui soit nécessairement préjudicielle à l'action sur le délit, il y a lieu de surseoir à cette action, et la question de propriété devra être renvoyée au jugement des tribunaux civils.

De même, en notre espèce, le conseil de préfecture devant lequel est élevée une exception tirée de la non-domanialité du lieu litigieux, devrait surseoir à statuer jusqu'à ce que l'autorité compétente ait procédé à la reconnaissance des limites du domaine public ; car il est de toute évidence que la délimitation a un caractère absolument différent de celui de l'action.

Enfin, nous ne saisissons pas la portée de l'argument tiré du retard que causerait inévitablement la délimitation par l'autorité administrative. Les opérations de délimitation ne sont faites qu'à des époques déterminées, et nous ne voyons pas pourquoi l'enquête serait plus

rapide, si elle était ordonnée par le conseil de préfecture.

Nous ne saurions donc admettre cette jurisprudence, absolument contraire, selon nous, aux principes du droit; et nous maintenons notre opinion que le conseil de préfecture, en cas de doute, doit surseoir à statuer jusqu'à ce qu'une décision ait été prise par la juridiction compétente sur la question de propriété.

Sans doute, il serait puéril de compliquer inutilement la procédure par un renvoi à l'Administration active lorsque aucune contestation ne s'est élevée sur la question de domanialité, mais que le contrevenant demande la décharge de la condamnation prononcée contre lui, uniquement parce que le conseil de préfecture aurait excédé les bornes de sa compétence en décidant que le lieu litigieux fait partie du rivage de la mer, bien que ce rivage n'ait pas été délimité ¹. Sans doute encore, il serait excessif

1. « Considérant que le procès-verbal dressé contre le requérant constate que le sieur Repos a construit un mur de défense ou digue de 86 m. 20 c. de longueur en saillie sur la laisse des hautes mers d'équinoxe; que ce fait constituait une contravention aux dispositions précitées de l'Ordonnance de 1631; qu'il appartenait au conseil de préfecture, chargé de statuer sur cette contravention, de reconnaître si l'emplacement sur lequel avait été élevée la digue du sieur Repos faisait partie du rivage de la mer;

« Considérant que le sieur Repos ne conteste pas que cet emplacement est situé en deçà de la limite des hautes marées d'équinoxe; qu'avant d'exécuter les travaux, il n'a demandé aucune autorisation, et qu'il ne pouvait se prévaloir, pour s'en dispenser, de l'approbation

d'obliger les conseils de préfecture à attendre les opérations de délimitation, alors qu'il apparaîtrait clairement que le prévenu a élevé l'exception dans le but unique d'entraver la répression encourue, le fait incriminé ayant indiscutablement été perpétré sur le domaine public.

Mais cette solution toute rationnelle ne saurait s'étendre, selon nous, à tous les cas où l'exception de propriété est soulevée. Les opérations de délimitation sont des actes essentiellement administratifs, et aucun texte de loi ne reconnaît aux conseils de préfecture le droit d'y procéder.

*
* *

Les défenses portées par l'ordonnance de 1681, bien qu'elles ne visent que les ouvrages capables de faire préjudice à la navigation, doivent influencer également sur toutes les autres entreprises faites sur le rivage de la mer.

Mais on ne saurait attribuer le caractère de contravention de grande voirie aux infractions commises sur le rivage, qui ne sont de nature à porter préjudice ni à la navigation ni à la conservation du domaine public.

donnée antérieurement à un plan relatif à des travaux qui avaient été exécutés par la commune d'Asnelles; que, dans ces circonstances, le requérant n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que le Conseil de préfecture a ordonné la démolition du mur de défense par lui construit... » (C. É., 21 mars 1873.)

Le particulier, par exemple, qui est autorisé à placer des cabines sur le rivage moyennant une redevance à payer à l'État, ne commettrait pas une contravention de voirie en refusant de solder cette redevance ¹.

De même les tribunaux administratifs ne pourraient connaître des infractions aux lois et règlements sur la pêche côtière et sur les établissements de pêche ².

De même encore, le maintien de l'ordre, la protection de la tranquillité et de la décence ainsi que de la sûreté de la circulation sur la plage sont confiés à la réglementation de l'autorité municipale ³ ; les contrevenants sont passibles de la peine édictée par l'article 471 (15^e) du Code pénal, et dont la connaissance échappe à la juridiction administrative.

En revanche, doivent être considérés comme constituant des contraventions de grande voirie : l'établissement non autorisé d'une digue, dans le but de protéger des terrains contre l'invasion périodique des hautes mers (C. d'État, 1^{er} février 1855, D. 55. 3. 69; 21 mars 1873); l'exécution de travaux sur le rivage de la mer (C. d'État, 14 novembre 1873); la plantation d'arbres (C. d'État, 27 décembre 1854 (D. 55. 3. 61); la plantation

1. C. É., 20 décembre 1878.

2. C. É., 23 novembre 1854.

3. Cass., 2 décembre 1864 (D., 65, 4, 400).

de pieux et défrichement de terrains (C. d'État, 27 mars 1874) etc. Citons encore une disposition de l'ordonnance de 1681 (livre V, titre IV, art. 6) [qui oblige les propriétaires et fermiers de bordigues à en curer annuellement les fosses et canaux, chacun à l'endroit et dans l'étendue de leur bordigue, en sorte qu'il y ait en tout temps quatre pieds d'eau au moins, à peine de commettre une contravention de voirie.

Les extractions de matériaux sont, elles aussi, réprimées par l'ordonnance de 1681; mais elles ne sauraient relever des tribunaux administratifs que lorsqu'elles sont de nature à causer un préjudice à la navigation ou à la conservation du rivage ¹. Le plus souvent, le contrevenant ne sera déclaré coupable que d'infraction à un arrêté préfectoral, c'est-à-dire d'une contravention de simple police, qui ne peut être punie que des peines portées dans l'article 471 du Code pénal ².

En principe, tout enlèvement de matériaux dans la zone où les extractions sont interdites ³,

1. C. É., 26 juin 1891 ; 24 novembre 1893.

2. C. É., 23 novembre 1887.

3. Nous avons vu plus haut qu'aux termes de l'article 7 de l'arrêté du 2 décembre 1875, les arrêtés préfectoraux, pour faciliter l'instruction des demandes, divisent le rivage en plusieurs parties : 1^o les parties du rivage où les extractions sont interdites ; 2^o celles où elles ne sont autorisées qu'à charge de payer un prix ; 3^o celles où elles sont gratuites, mais soumises à des autorisations spéciales ; 4^o enfin celles où les extractions sont gratuites et libres aux conditions déterminées par des circonstances locales. '

constituera une contravention de grande voirie, puisque la prohibition est précisément édictée dans l'intérêt de la conservation du rivage et de la navigation. Dans la zone où les extractions sont admises en principe, sauf autorisation préalable, l'extraction illicite ne relèverait du conseil de préfecture que si l'Administration établissait que l'enlèvement était susceptible de nuire à la navigation, ou qu'un dommage a été causé au domaine public.

CHAPITRE V

LAIS ET RELAIS. — CONCESSIONS D'ENDIGAGE

La domanialité publique s'efface par les causes inverses de celles qui la constituent : le rivage de la mer ne devant s'entendre que de la portion alternativement couverte et découverte par les eaux, il s'ensuit que ce que la mer cesse de couvrir cesse de faire partie du domaine public maritime. La nature fixe elle-même les limites de son domaine ; et, s'il n'appartient pas à l'État d'en retrancher les terrains noyés par les eaux, il ne lui appartient pas davantage d'y annexer des terrains soustraits à l'action des flots.

Tels sont les lais et relais de la mer, terrains qui se sont formés par des apports marins émergeant au-dessus du grand flot qui détermine la limite du rivage, ou que la mer a définitivement abandonnés ; tels sont encore les terrains qui ont pu, sans inconvénient, être retranchés du rivage par l'effet de travaux.

§ 1^{er}

LAIS ET RELAIS ¹

« Les *lais* sont des dépôts marins formés sur le littoral et émergeant au-dessus du grand flot ; les *relais* sont les portions de rivage que la mer abandonne et ne couvre plus au moment du grand flot ² », parce qu'elle est animée d'un lent mouvement de déplacement.

Quelle est la condition juridique des lais et des relais de la mer ? Cette question a donné lieu à de vives controverses.

Quelques auteurs, se basant sur l'article 557 du Code civil, qui porte que le droit d'alluvion n'a pas lieu à l'égard des relais de la mer, ont prétendu, *a contrario*, que les lais qui ne sont pas visés par cet article doivent profiter aux propriétés privées par voie d'accession. Rien de plus naturel, disaient-ils, que les apports ajoutés par la mer aux fonds riverains en deviennent partie intégrante, tandis que les relais, qui proviennent du domaine public, appartiennent à l'État.

1. V., sur les lais et relais, DUCROCQ, *Traité des ventes domaniales*, p. 119 à 128.

2. PICARD, *Traité des eaux*, t. v, p. 59.

Cette opinion est facile à réfuter : il suffit d'y opposer, en effet, l'article 538 du Code civil, qui range indistinctement les lais et relais dans le domaine public, et est la preuve évidente que le législateur a voulu les soustraire, les uns comme les autres, à la possession des particuliers. Puis, pour attribuer l'alluvion aux riverains des cours d'eau, il a fallu une disposition formelle de la loi faisant échec au principe qui donne à l'État les biens vacants et sans maîtres ; or, rien de semblable ne peut être invoqué pour légitimer la revendication des lais de mer par les riverains.

Mais l'article 538 est le principal argument d'un second système qui, le prenant à tort à la lettre, a rattaché les lais et relais au domaine public, en ne voyant en eux que des portions du rivage. Nous disons à tort, car on ne saurait se prévaloir des termes de l'article 538, qui n'est que la reproduction textuelle d'une disposition de la loi des 22 novembre et 1^{er} décembre 1790. Or, à cette époque, la distinction entre le domaine public et le domaine patrimonial d'État était peu précise : il est facile de se rendre compte, en examinant la suite des articles de cette loi, qu'il y est traité indifféremment des choses qui ne sont pas dans le commerce et dont l'État n'est que le gardien, et de celles que l'État possède comme un simple particulier, ce

qui prouve clairement que la loi n'a pas eu pour objet de les distinguer.

Quelques textes étaient d'ailleurs invoqués à l'appui de cette doctrine :

Un décret du 3 janvier 1809, rappelant le caractère de domaine public des lais et relais, et portant que « tous les terrains qui seront constatés provenir des lais et relais de la mer seront déclarés domaniaux et régis et administrés comme tels. » Dans la pensée du gouvernement, disait-on, les lais et relais étaient donc les terrains baignés par la mer, c'est-à-dire le rivage ¹.

Un décret du 11 janvier 1811, réglementant l'administration des polders, et portant dans son article que « les schoores ou terres en avant des polders qui sont couvertes et découvertes par la marée, sont, comme lais et relais de la mer, aux termes de l'article 538 du Code civil, des dépendances du domaine public. »

Un arrêt de la Cour de cassation du 17 janvier 1859 ², considérant qu'un terrain qui était à certaines époques couvert par le flot de la mer, faisait partie des lais et relais de la mer, et

1. On aurait tort d'exagérer la portée doctrinale de ce décret: il n'assimile pas les lais et relais de la mer au rivage, puisqu'il excepte de la remise aux domaines les terrains provenant de lais et relais de la mer qui auraient été antérieurement « bâtis, défrichés, enclos ou même possédés privativement. »

2. D., 59, 1, 171.

était ainsi dépendant du domaine public inaliénable et imprescriptible.

Proudhon lui-même, dans son *Traité du Domaine public*, écrivait ¹ : « Suivant la loi romaine, le littoral qui comprend les lais et relais de la mer se compte à partir de l'endroit où elle cesse de porter son flux dans les plus hautes marées, et c'est cet espace alternativement couvert et découvert par les eaux qui appartient au domaine public. » Et plus loin : « Dans le cas où la mer se retire, les terrains ainsi créés ne restent pas dans le domaine public ; ils entrent dans le domaine de l'État ou domaine national. »

Hâtons-nous de dire que cette différence d'interprétation n'a d'intérêt qu'au point de vue théorique, puisque la jurisprudence et la doctrine sont unanimes à admettre que les terrains abandonnés par la mer ne tombent pas sous l'application de l'ordonnance de 1681 ².

D'ailleurs, la destination des lais et relais a toujours été la même ; ils n'ont toujours formé

1. T. III, n° 206.

2. BÉQUET, *Répert. de droit adm.*, t. II, 1892, v° *Domaine*, n° 258. — GARNIER, *Régime des eaux*, t. I^{er}, n° 39. — FOUCARD, *Dr. administ.*, t. II, n° 798. — DEMOLOMBE, t. IX, n° 458 bis. — AUBRY et RAU, t. II, p. 43, § 470, note 4, etc. — Cass., 3 novembre 1824 (S., 23, 1, 62). — 21 juillet 1828 (S., 28, 1, 283). — Poitiers, 4 février 1842 (S., 42, 2, 221). — Cass., 15 novembre 1842 (S., 43, 1, 72). — 2 janvier 1844 (S., 44, 1, 331).

qu'un élément de richesse, et jamais ils n'ont été affectés à un service public ; ils n'ont donc pas cessé de constituer entre les mains de l'État une propriété ordinaire et de droit commun.

Sous l'ancien droit, les lais et relais étaient considérés comme appartenant au petit domaine aliénable et prescriptible. « Si l'édit de février 1566, l'ordonnance de Blois de mai 1579, la déclaration du 26 janvier 1651, l'édit d'août 1667, l'arrêt du Conseil du 14 janvier 1781, disait M. Vuitry, commissaire du gouvernement ¹, avaient consacré l'inaliénabilité du domaine public, des exceptions avaient toujours été faites à l'égard des lais et relais de la mer. Ils étaient compris sous la dénomination de petits domaines et pouvaient être aliénés. Ils se trouvaient confondus avec les marais dans les deux édits d'avril 1599 et de janvier 1607, par lesquels Henri IV fit concession de terrains domaniaux desséchés ; la même confusion se retrouve dans la déclaration de Louis XIV du 20 juillet 1643, qui reconnut les droits des seigneurs et des propriétaires adjacents au dessèchement et à l'endigage, et dans une autre déclaration de Louis XV du 14 juin 1764. »

Quelques coutumes, comme celles de Nor-

1. C. É., 22 mai 1850. — V. aussi Cass., 18 avril 1855 (D., 55, 1, 203).

mandie, attribuaient les lais et relais, soit aux riverains, soit aux seigneurs hauts justiciers. « Les alluvions que la mer ajoute aux rivages voisins, dit Pothier, appartiennent par droit d'accession aux propriétaires desdits héritages, qui peuvent faire des digues pour se les conserver. »

Un édit de février 1710 confirmait en leur possession les détenteurs de lais et relais, moyennant paiement d'une redevance.

La loi du 16 septembre 1807 enfin, qui autorise la concession des lais et relais, ne doit plus laisser subsister aucun doute sur la condition juridique de ces terrains.

Les lais et relais de la mer, faisant partie du domaine patrimonial de l'État, sont aliénables et prescriptibles.

Les diverses formalités de la procédure et les conditions de leur aliénation sont l'objet d'une ordonnance royale du 23 septembre 1825, et ont été résumées dans une instruction réglementaire du 1^{er} avril 1879.

A la différence des autres ventes domaniales, la vente des lais et relais peut être faite soit à l'amiable, soit par adjudication publique, comme celle de tous les autres biens du domaine privé de l'État.

A la suite d'une discussion soulevée dans la Chambre des députés en 1838, une décision du

ministre de la Marine du 4 décembre 1841, prise sur l'avis du Conseil d'État, avait arrêté cependant que désormais les lais et relais de la mer seraient vendus aux enchères.

On craignait que la concession directe ne rendît trop nombreuses des concessions faites au profit de puissantes compagnies au détriment des intérêts des pêcheurs du littoral, et des intérêts de la navigation.

Mais on n'avait pas réfléchi que, très souvent, la superficie trop faible des lais et relais ou bien leur enclavement dans les propriétés voisines, étaient un obstacle à leur exploitation séparée, et mettaient les riverains seuls en situation d'acquérir utilement ces terrains. Aussi dut-on bientôt rapporter cette décision, qui avait rendu toute concession impossible dans la plupart des cas, et accorder de nouveau au ministre des Finances la faculté de substituer désormais la concession directe à la concession aux enchères, lorsque les circonstances paraissent l'exiger.

Il convient de remarquer, cependant, que la vente aux enchères doit être considérée comme la règle, et la concession directe comme une procédure exceptionnelle ¹.

Toute demande de concessions de lais et re-

1. Avis du C. d'Ét. des 19 décembre 1841 et 25 mars 1873.

lais de la mer doit être précédée, aux frais du demandeur :

1° De plans levés, vérifiés et approuvés par les ingénieurs des ponts et chaussées ;

2° D'un mesurage et d'une description exacts, avec l'évaluation en revenu et en capital ;

3° D'une enquête administrative *de commodo et incommodo*.

Le dossier complet est adressé par le préfet du département au ministre des finances, qui soumet au président de la République le projet de décret à intervenir. Celui-ci est rendu sur la proposition du ministre des finances, après avis du ministre des travaux publics, la section compétente du Conseil d'État entendue.

En cas de vente aux enchères, la procédure est la même. C'est l'Administration qui prend l'initiative de la mesure, puisqu'il n'y a plus de demande, et le Directeur des Domaines procède à l'adjudication, de concert avec le préfet.

§ 2

PARTIES DU RIVAGE SOUSTRAITES A L'ACTION DES FLOTS PAR
L'EFFET DES TRAVAUX. — CONCESSIONS D'ENDIGAGE

On appelle concessions d'endigage des concessions de portions de rivage « qui peuvent

être, sans inconvénient, soustraites à l'action des flots au moyen de digues¹ ».

La concession du droit d'endigage a été prévue expressément par l'article 41 de la loi du 16 septembre 1807 : « Le gouvernement peut concéder aux conditions qu'il aura réglées les marais, lais et relais de la mer, *le droit d'endigage*, les accrues, atterrissements et alluvions des fleuves, rivières et torrents, quant à ceux de ces objets formant propriété publique ou domaniale. »

Il eût été, en effet, d'une mauvaise administration de refuser au gouvernement le pouvoir d'autoriser des travaux destinés à hâter la maturité des atterrissements, sous les charges et conditions, bien entendu, qu'il croirait nécessaires et utiles, et lorsqu'il ne doit en résulter aucun inconvénient.

Sous l'ancienne monarchie, ces concessions avaient été fort nombreuses. On avait même concédé des lais de mer futurs, et plusieurs arrêts de la Cour de cassation ont reconnu que ces concessions n'avaient rien de contraire au principe de l'inaliénabilité du domaine royal.

« Attendu, dit un arrêt du 15 novembre 1842², que, d'après les lois spéciales sur la matière, et notamment d'après les articles 1 et 2, titre VII, livre IV de l'ordonnance de 1681 et l'édit de

1. PICARD, *Traité des eaux*, t. v, p. 67.

2. D., 43, 1, 29.

février 1710, aucune différence n'existait ni ne pouvait exister entre les lais et relais déjà formés et en état de maturité au moment de la concession, et ceux qui, se formant postérieurement, étaient connus sous le nom de créments futurs ; qu'en effet, entre l'époque où les lais et relais commencent à se former et celle où, ayant été laissés définitivement à découvert par la mer, ils arrivent à maturité, la distance est souvent fort grande ; et ce serait contrarier toutes les règles d'une bonne administration publique que de refuser au gouvernement le pouvoir d'accorder à des particuliers, sous des conditions à déterminer, les lais et relais futurs, et d'autoriser ainsi des travaux qui, en conquérant des terres sur la mer et en les assainissant, les mettent en état d'être livrées à la culture, au grand avantage des concessionnaires, du pays et du trésor public... »

La légalité des concessions d'atterrissements futurs a été depuis contestée, notamment par un arrêt du 18 janvier 1843 ¹. Dans l'espèce, il s'agissait d'atterrissements fluviaux, mais la solution eût été la même pour des atterrissements maritimes. La Chambre civile décidait que, si les îles et îlots des cours d'eau navigables faisaient jadis partie du petit domaine et

1. D , 43, 1, 409.

étaient à ce titre aliénables, le bénéfice de l'aliénabilité ne pouvait être considéré comme acquis aux îles et aux îlots non encore formés.

Ni la jurisprudence ancienne ni le texte des édits, objectait-on d'autre part, n'autorisaient à les ranger au nombre des biens dont l'État pouvait dédaigner la conservation à raison de leur peu d'importance. On ne pouvait, en effet, prévoir si, à l'époque de leur formation éventuelle, il serait plus avantageux à l'État de les aliéner ou de les conserver.

Nous ne nous arrêterons pas à cette discussion surtout théorique. On ne voit pas, en effet, le profit qu'aurait l'État à se dessaisir par avance, sur le rivage maritime, d'une propriété qui doit lui revenir quand elle sera formée, puisque les lais et relais de la mer appartiennent à l'État, et qu'il pourra aliéner à ce moment à des conditions beaucoup plus avantageuses. Le long des fleuves, au contraire, il a tout avantage à concéder, immédiatement et sans condition de travaux d'endigage, les alluvions en voie de formation, faisant par conséquent partie du domaine public, mais dont les riverains pourraient plus tard revendiquer la propriété conformément à l'article 556 du Code civil.

Les terrains ainsi conquis sur la mer sont désignés souvent sous le nom de polders ; cette

dénomination toutefois est réservée quelquefois aux terrains conquis sur les fleuves, près de leur embouchure.

En France, on rencontre des polders sur quelques points du littoral, dans la baie des Veys, dans la baie du Mont Saint-Michel et dans la baie de Bourgneuf. C'est surtout dans les Pays-Bas qu'on en trouve des exemples remarquables.

Les travaux qu'ils nécessitent sont très onéreux et présentent de grandes sujétions; ils doivent être conduits rapidement, en profitant des marées favorables pour élever promptement les digues au-dessus des atteintes de la mer. Une fois enclos et mis en culture, ils deviennent souvent des herbages de premier ordre.

La concession du droit d'endigage peut être faite, comme celle des lais et relais, par voie de concession directe ou aux enchères.

Elle doit être précédée d'une enquête *de commodo et incommodo* ayant pour base un plan dressé par le service des ponts et chaussées, indiquant la superficie des terrains à conquérir; pour le cas où le terrain est situé dans le rayon d'une enceinte fortifiée, il y a lieu en outre à ouverture de conférences mixtes.

Une décision ministérielle du 10 janvier 1883

a arrêté les clauses spéciales relatives à la translation de propriété.

Le contrat est parfait par le seul fait de l'adjudication, et à partir de ce jour l'immeuble est aux risques et périls de l'adjudicataire; mais la propriété n'en est acquise que du jour et dans la mesure où les terrains se trouvent en fait soustraits à l'action des eaux.

Les travaux d'endiguement doivent être terminés dans le délai fixé, à peine de déchéance.

Dans le cas de déchéance prononcée à défaut d'exécution complète des travaux, l'Administration a le choix, ou de faire rétablir les lieux dans leur état primitif aux frais de l'adjudicataire, ou de garder sans indemnité les constructions déjà effectuées et les matériaux existant sur le terrain concédé.

La concession ne fait donc pas d'elle-même rentrer immédiatement dans le commerce les terrains concédés. Il ne pourrait en être ainsi, la délimitation du domaine public n'étant pas un acte discrétionnaire, et les pouvoirs dont l'autorité administrative est investie ne lui permettant que de reconnaître les limites tracées par la nature elle-même.¹

1. Quelques arrêts ont cependant admis que la concession entraîne le déclassement immédiat des terrains concédés. — Cass., 21 juin 1859 (S., 59, 1, 744) : « Attendu que, si, aux termes de l'article 41 de la loi du 16 septembre 1807, les lais et relais sont aliénables par l'État et dès lors prescriptibles, il faut reconnaître que les concessions de

C'est ce qui a été nettement déclaré par le Conseil d'État dans un avis des 11 mai-29 juin 1881¹ : « Considérant que les concessions de ce genre ne sauraient être regardées comme ayant pour effet de faire sortir à elles seules du lit du fleuve les atterrissements qui en font l'objet, et d'en transférer la propriété immédiate aux concessionnaires ; considérant qu'il est de principe que le domaine public fluvial ou maritime, à la différence du domaine public terrestre, est ce que le fait la nature ou le travail de l'homme, et qu'il n'est pas plus susceptible d'être restreint que d'être élargi par voie de simple délimitation administrative ; que, dès lors, si le législateur avait eu la pensée d'apporter audit principe une dérogation aussi grave que celle dont il s'agit, cette pensée n'eût pas manqué d'être mise en lumière dans les travaux préparatoires de la loi du 16 septembre 1807 ; que, bien loin qu'il en

l'État en cette matière peuvent avoir pour objet, non seulement des lais et relais déjà formés par le déplacement des eaux de la mer qui les ont laissés définitivement à découvert, mais encore le droit d'endigement et les lais ou créments futurs qui ne seront conquis sur la mer que par l'effet des travaux autorisés par le décret de concession, et qui, faisant partie du rivage de la mer et conséquemment du domaine public jusqu'à l'époque de la concession qui les en a fait sortir, n'étaient point, avant cette époque, susceptibles d'une propriété privée. » — Cf. : Cass., 4 mars 1836 (S., 36, 1, 465) ; — 17 novembre 1852 (S., 52, 1, 739).

1. Cet avis n'est relatif qu'aux cours d'eau ; mais la même doctrine doit être évidemment admise pour la mer : il n'y a aucune raison de distinguer.

soit ainsi, l'exposé des motifs de ladite loi ne contient aucune explication sur l'article 41, et que le rapport fait au Corps législatif au nom du Tribunat n'assigne d'autre but à cet article, ainsi qu'on l'a déjà rappelé, que de permettre au gouvernement de faire des concessions directes sans recourir à la formalité des enchères; considérant, d'autre part, qu'il est difficile de ne voir, dans les concessions de droits d'endiguage, que de simples transmissions de jouissance, avec autorisation d'exécuter certains travaux destinés à hâter la maturité des atterrissements; qu'en effet, si les concessions n'avaient pas d'autre objet, le pouvoir conféré à cet égard au gouvernement par l'article 41 de la loi du 16 septembre 1807 eût été sans utilité, puisque, déjà avant ladite loi, il était admis, comme aujourd'hui, que les domaines nationaux peuvent dans certains cas être affermés à l'amiable, et que, d'un autre côté, l'Administration préfectorale puisait dans l'article 9 de l'arrêté du 19 ventôse an VI le droit d'accorder aux particuliers, après l'autorisation expresse de l'Administration supérieure, la permission d'établir des digues dans le lit des rivières navigables ou flottables; qu'au surplus, les termes mêmes du rapport du tribun Challan, qui constate la nécessité de déroger, dans l'article 41, aux principes sur l'aliénation des domaines, repoussent

l'idée d'une pure et simple amodiation ; considérant, dans ces conditions, qu'il est rationnel d'admettre que les concessions des droits d'endigage transfèrent à ceux qui les obtiennent, non seulement la jouissance et la possession immédiate des terrains concédés, mais aussi la propriété future de ces terrains à dater du jour et dans la mesure où, soit naturellement, soit par l'effet de travaux autorisés, ils seront définitivement sortis du lit du fleuve... »

En un mot, le concessionnaire n'a qu'un droit éventuel de propriété ; mais celui-ci est un droit régulier transmissible et opposable aux tiers ¹, et qui implique, à la charge de l'État, l'obligation de ne rien tenter qui aille à l'encontre de la concession : le concessionnaire serait fondé à réclamer une indemnité, même si les actes lui portant préjudice avaient été motivés par l'intérêt public.

La jurisprudence est unanime à décider, en cas de destruction des travaux par la mer, le retour des terrains de nouveau submergés au domaine public ; mais elle considère le droit du concessionnaire comme maintenu en puis-

1. En cas de transmission, les sous-acquéreurs sont soumis aux mêmes obligations et jouissent des mêmes avantages que le concessionnaire primitif.

sance et devant revivre après la restauration des ouvrages.

C'est là la conséquence naturelle du système adopté par le Conseil d'État. Si on reconnaissait à l'acte de concession un effet de déclassement faisant sortir immédiatement le terrain du domaine public, le concessionnaire devrait subir le sort de tout riverain dont le terrain est incorporé au domaine public par l'invasion des eaux. Dans notre système, au contraire, le droit du concessionnaire ne s'éteint pas parce qu'il est incorporel, indépendant de la partie du rivage à conquérir, et que, dès lors, il ne saurait être solidaire de l'existence de celle-ci.

Mais ce droit de réendigage serait perdu après trente ans de non-usage, conformément à l'article 2262 du Code civil ; il pourrait même s'éteindre plus tôt, si l'acte de concession, prévoyant l'hypothèse de la destruction des travaux, avait spécifié un délai plus court.

CONTESTATIONS RELATIVES AUX CONCESSIONS D'ENDIGAGE

Lorsque les concessions d'endigage donnent lieu à des litiges, quelle sera la juridiction compétente pour en connaître ?

Aux termes de la loi du 28 pluviôse an VIII, le conseil de préfecture doit prononcer sur le

contentieux des ventes de biens nationaux ; mais là n'est pas le cas, car la concession d'endigage n'est pas une vente.

— La Cour de cassation s'était prononcée pour la compétence de l'autorité judiciaire. Un arrêt du 2 mai 1848 ¹ portait que, lorsque le gouvernement concède une partie du domaine public ou du domaine de l'État, il ne figure pas dans l'acte comme pouvoir administratif procurant l'exécution des lois par des règlements ou des décisions, mais qu'il stipule comme représentant l'État propriétaire et aliénant, par une convention civile, une partie de son domaine ; et que cet acte n'est pas un acte d'autorité, mais un contrat formé par le concours de deux volontés, de la compétence exclusive des tribunaux.

Le Conseil d'État, au contraire, et le Tribunal des conflits ont toujours affirmé le caractère administratif des actes de la concession ².

La question a été examinée par M. Laferrière, dans son *Traité de la Juridiction administrative* ³, et, avec lui, nous estimons que c'est à l'autorité concédante, c'est-à-dire au Ministre des Travaux publics, que doit appartenir la décision, sauf recours au Conseil d'État :

1. D., 48, 1. 85.

2. Conflits, 1^{er} juillet 1850, de Gouzeille (D., 51, 3, 17). — C. É., 31 mai 1851, Duhamel.

3. 1^{re} éd., 1887, t. 1^{er}, p. 553.

« La concession des créments futurs contient deux éléments : d'abord une autorisation donnée au concessionnaire d'occuper des portions du domaine public, d'y construire des digues ou autres ouvrages destinés à favoriser la formation des alluvions ; puis la cession d'une chose future, de l'alluvion qui sera formée et deviendra susceptible de propriété privée. Le premier élément est un acte administratif ; le second est un contrat à terme ou sous condition ; leur réunion forme un contrat administratif d'une nature spéciale, dans lequel l'exercice de la puissance publique vient à l'appui des conventions passées avec ce domaine. — En effet, l'objet de ces conventions, c'est-à-dire la prise de possession éventuelle de terrains conquis sur la mer ou sur les fleuves, pourrait ne jamais se réaliser, si on ne donnait pas au concessionnaire les moyens d'assurer cette conquête au moyen de travaux faits sur le domaine public. Nous ne sommes donc pas ici en présence d'un simple acte de gestion qui relèverait des tribunaux à défaut d'attribution à la juridiction administrative, mais en présence d'un acte administratif, que sa connexité avec des stipulations contractuelles n'empêche pas d'échapper à la compétence judiciaire, en vertu du principe de la séparation des pouvoirs. On ne saurait d'ailleurs refuser le caractère d'acte adminis-

tratif à une autorisation d'occuper le domaine public et d'y faire des travaux : ces sortes d'autorisations n'émanent pas de l'État propriétaire, puisque le lit des fleuves et les rivages de la mer ne lui appartiennent pas ; elles émanent de l'État puissance publique, exerçant son autorité propre sur les choses de ce domaine inaliénable et imprescriptible. »

En revanche, il appartient à l'autorité judiciaire de trancher les contestations qui s'élèvent entre le concessionnaire et les tiers ¹.

1. Cont., 14 décembre 1887 (D., 58, 3, 57). — Cass., 28 décembre 1861 (D., 65, 1, 139).

CHAPITRE VI

DUNES ¹

L'étude des lais et des relais nous amène indirectement à parler des collines de sable, connues sous le nom de dunes, qu'on rencontre en certains endroits du littoral, et qui y occupent souvent un espace considérable. Telles sont celles qui s'étendent depuis Dunkerque jusque dans le nord de la Hollande ; telles sont encore celles qui occupent tout l'espace compris entre l'embouchure de la Gironde et celle de l'Adour.

Quelques auteurs, parmi lesquels Proudhon², ont vu dans les dunes des lais et relais de la mer, et ce système a été consacré par divers arrêts de la Cour de Bordeaux³.

1. Bibliographie : BLOCK, *Dictionnaire de l'Administration*, v^o *Dunes* ; — G. DUFOUR, *Traité de droit administ.*, 3^e éd., t. IV, n^o 425 ss. ; — PUTON, *Code de la législation forestière*, 1883, v^o *Dunes* ; — DALLOZ, *Répertoire* (supplément), t. VI, 1890, v^o *Dunes* ; — FOUCART, *Droit public et administ.*, 4^e éd., t. III, n^o 1385. Consulter aussi, au point de vue technique, l'article de M. Goursaud, inspecteur des forêts, *Les dunes et les landes de Gascogne*, annales forestières, 1880, p. 5, 49, 97, 145 et 193.

2. *Traité du domaine public* t. III, n^o 721.

3. 9 février 1846, cité par Bouniceau-Gesmon, *Dunes de Gascogne* (*Revue pratique*, 1870, t. XXIX, p. 421). — 31 août 1848, *Journ. des arrêts de la Cour de Bordeaux*, 1848, p. 476 ss. — 3 août 1864, cité par Bouniceau-Gesmon, p. 121.

Ces monticules de sable, disait-on, sont restés comme trace de la présence de la mer, et, par suite, leur sort doit être celui des terrains délaissés par les flots : comme eux, ils doivent rentrer dans les dépendances du domaine de l'État.

Nous objectons à cette affirmation que les dunes se constituent sous l'action des vents, et que leur présence ne prouve nullement que la mer soit venue, à un moment donné, à l'endroit qu'elles recouvrent. Poussées par les vents de la mer, elles avancent toujours, d'un mouvement lent et continu. Dans les Landes de Gascogne, on a pu en évaluer la vitesse à 20 mètres par année ; aussi a-t-on dû se préoccuper des moyens d'arrêter cette marche envahissante et irrésistible¹. Des champs, des forêts, des habitations ont été recouverts peu à peu d'une épaisse couche de sable. En 1773, les habitants d'Escoublac, dans la Loire-Inférieure, durent abandonner leurs demeures, qui avaient été totalement ensevelies. A Soulac, on remarque une ancienne église qui, pendant longtemps, a été enfouie dans les sables, et qu'on a exhumée il y a un certain nombre d'années.

Ces quelques exemples sont la meilleure réfutation du système.

1. L'essai le plus remarquable de cette fixation est dû à l'ingénieur Brémontier, qui fit ensemençer et planter, en 1786, les dunes du golfe de Gascogne.

Il importe cependant de définir exactement la nature de ces terrains, et de déterminer à qui ils appartiennent.

Quelques auteurs considèrent les dunes comme des biens vacants et sans maître¹. C'est là un système que nous ne nous attarderons pas à discuter. Comme on l'a fort bien dit², il est impossible de qualifier de « biens vacants et sans maître » des terrains litigieux dont la propriété a fait, depuis plus d'un siècle, l'objet de nombreux contrats et de procès plus nombreux encore.

Une autre opinion, assimilant l'élément sablonneux à l'élément liquide, considère les dunes comme des portions du rivage de la mer, et les range à ce titre dans le domaine public. Ce système nous paraît extrêmement fantaisiste. On a comparé souvent cette immense mer de sable à celle d'une mer en fureur « dont les flots élevés, dit Brémontier, seraient subitement fixés dans le fort d'une tempête ». Mais cette image littéraire ne saurait servir de base sérieuse en la matière. Les dunes ne présentent pas d'ailleurs toujours une perspective monotone et l'aspect d'un désert; souvent, au contraire, notamment

1. Sic.: BOUNICEAU-GESMON, *Dunes de Gascogne*, *Rev. prat.*, 1870, t. XXIX, p. 216 ; — Bordeaux, 25 juin 1869 (*D.*, 74, 1, 369) ; — Dax, 29 décembre 1887 (*Journ. de l'Enreg.*, n° 23.011).

2. BÉQUET, *Répert. de dr. adm.*, v° *Domaine*, t. II, 1891, n° 253 *in fine*.

sur les côtes des Pays-Bas, elles sont recouvertes d'une végétation abondante et variée.

Un quatrième système, considérant les dunes comme des terrains vains et vagues, en attribue la propriété aux communes dans le territoire desquelles elles se trouvent³. Nous faisons seulement remarquer que les communes ne sont pas de plein droit et juridiquement propriétaires des terrains vains et vagues; cette propriété n'a été en effet attribuée aux communes par les lois du 28 août 1792 et du 10 juin 1793 qu'à la condition, si elles n'étaient déjà en

3. *Sic.*: BÉQUET, n° 253 *in fine*. — En ce sens, Bordeaux, 23 juillet 1870 (D., 72, 2, 402) et 6 mars 1872 (D., 74, 1, 369). — « Attendu, dit ce dernier arrêt, que l'article 1^{er} de la section IV de la loi du 10 juin 1793 déclare que tous les biens communaux en général connus dans toute la République sous les noms des terres vaines et vagues, gastes, garrigues, landes, pacages, ajoncs, bruyères, bois communs, hermes, vacants, palus, marais, marécages, montagnes et sous toute autre dénomination quelconque, sont et appartiennent de leur nature à la généralité des habitants ou membres des communes dans le territoire desquelles ces communaux sont situés, et, comme tels, lesdites communes ou sections de communes sont autorisées à les revendiquer... ; attendu que les dunes se classaient tout naturellement, à l'époque des lois révolutionnaires, parmi les terres vaines et vagues dont le sol, momentanément improductif, était susceptible d'être fertilisé le jour où des ressources suffisantes seraient affectées à cette entreprise, que ne pouvaient tenter ni des particuliers ni des communes ; qu'en supposant que la nature des dunes ne permit pas de les faire rentrer dans les terrains nominativement désignés par l'article 1^{er} de la section IV de la loi du 10 juin 1793, elles trouveraient incontestablement leur place dans la catégorie de ceux auxquels s'applique cette formule qui termine l'énumération : « ou sous toute autre dénomination quelconque... » — Cf. : Cass., 30 juin 1874 (D., 74, 1, 377) ; — 26 avril 1876 (D., 76, 1, 379).

possession, de former, dans un délai de cinq ans, une demande en revendication.

A notre avis, la question se présente sous deux aspects : ou bien les dunes ont été formées sur des terrains que les flots couvraient autrefois, et alors elles constituent des relais de mer et, comme tels, sont du domaine de l'État ; ou bien elles ont été formées sur des terres riveraines par des amas de sable qui y ont été jetés par les vents, et alors l'État ne saurait avoir sur elles aucun droit de propriété domaniale ; elles appartiennent au propriétaire du terrain recouvert¹.

Ce système paraît consacré par un décret du 14 décembre 1810², dont les articles 4 et 5 parlent des dunes qui appartiennent au domaine, aux communes ou aux particuliers. Un autre décret du 16 décembre 1811³, applicable aux départements du nord qui faisaient alors partie du territoire français, suppose également, dans son article 4, que les dunes des côtes de la mer du Nord peuvent appartenir à des particuliers.

*
* *

1. *Sic.* : GAUDRY, *Traité du domaine*, t. 1^{er}, nos 401 ss.

2. Ce décret n'a pas été inséré au *Bulletin des lois* ; il a été seulement adressé aux préfets des départements maritimes par une circulaire du Directeur général des ponts et chaussées. On le trouvera dans Dalloz, 1847, 3, 498.

3. Décret impérial contenant règlement de police des polders dans les départements de l'Escaut, des Bouches-de-l'Escaut, de la Lys, des Deux-Nèthes, des Bouches-du-Rhin et de la Roer. (Art. 19 à 21.)

La question de savoir à qui appartient la propriété des dunes qui se forment le long du rivage de la mer n'est d'ailleurs pas la seule qui présente de l'intérêt, si l'on veut étudier d'une façon complète le régime légal des dunes. De nombreuses difficultés s'élèvent, en effet, soit en ce qui concerne la plantation des dunes, soit en ce qui concerne leur surveillance et leur police. Il nous est impossible d'entrer ici dans l'examen de toutes ces questions, puisque notre étude porte, non pas sur le domaine maritime en général, mais seulement sur les rivages de la mer. Nous allons cependant indiquer rapidement la législation relative au reboisement des dunes mobiles ¹.

Le décret précité du 14 décembre 1810 autorise l'État à opérer d'office le reboisement des dunes mobiles, afin de les fixer et de les empêcher d'envahir le pays. Cet intérêt d'ordre public a fait soumettre les propriétés particulières elles-mêmes à ce droit de l'État, qui, en vertu de l'article 5 du décret, fait par lui-même les travaux d'ensemencement, en cas de refus ou d'impuissance de les exécuter de la part des propriétaires ². « L'État, sans être assujéti au

1. Pour les autres questions, voy. DALLOZ, *Répertoire*, supplément, t. vi, 1890, v^o Dunes.

2. Une *association syndicale* peut d'ailleurs être formée entre es propriétaires intéressés pour procéder à la fixation des dunes. L'art. 1^{er}, 88, de la loi du 21 juin 1863 (aujourd'hui article 1^{er}, § 10, de

paiement d'aucune indemnité, conserve l'administration et la jouissance des terrains jusqu'au complet recouvrement de ses avances, en principal et intérêts ; le propriétaire rentre alors en possession de son fonds, à la charge d'entretenir convenablement les plantations existantes ¹. »

Le décret de 1810 confiait le reboisement à l'administration des ponts et chaussées ; il a été modifié sur ce point par un décret du 29 avril 1862, art. 2, qui charge de cette opération l'administration forestière. Ce décret n'a d'ailleurs fait que généraliser les dispositions d'une ordonnance royale du 31 janvier 1839, qui soumettait au régime forestier les dunes plantées en pins maritimes.

la loi du 22 décembre 1888) autorise en effet les associations syndicales ayant pour objet toute « amélioration agricole d'intérêt collectif. » Le Conseil d'État, il est vrai, repoussa un amendement tendant à mentionner formellement les travaux relatifs à la fixation des dunes (v. rapport de M. Séneca au Corps législatif (D., 63, 4, 80, note n° 2) ; mais une circulaire ministérielle du 12 août 1865 (D., 65, 4, 86, note) a interprété la loi plus libéralement en disant « que le législateur a voulu laisser la voie ouverte à l'exécution de tous les travaux utiles à l'agriculture, tels que *fixation de dunes*, construction de ponts, ensemencements de landes, qui, par leur nature, peuvent exiger le concours d'un certain nombre de propriétaires. » — DALLOZ, *Code des lois admin.*, t. III, 1895, v° *Travaux publics*, n° 10844 et 10845.

1. DUCROCQ, *Droit adm.*, 6^e éd. 1881, t. II, n° 887, p. 81.

CHAPITRE VII

ÉTANGS SALÉS

La question a été vivement et souvent débattue, de savoir si les étangs salés doivent être considérés comme dépendances du domaine public, et si leur rivage est assimilable au rivage de la mer.

Elle offre un intérêt d'autant plus grand, que les étangs sont fort nombreux le long du rivage : sur les bords de la Méditerranée, notamment, on en compte plus de soixante-dix, et quelques-uns, comme l'étang de Berre et l'étang de Thau, constituent de véritables mers intérieures.

En 1842, la Cour de cassation, appelée à statuer au sujet d'une question de rôle d'équipage, pour l'étang de Leucate, définissait les étangs salés dans les termes suivants : « Un étang salé n'est qu'une baie communiquant à la mer par une issue plus ou moins étroite, et qui en est une prolongation et une partie intégrante, formée des mêmes eaux, peuplée des mêmes poissons et soumise, par conséquent, aux mêmes mesures de police ¹. »

1. Cass., 24 juin 1842, cité dans Dalloz, *J. G.*, v^o *Pêche maritime*, n^o 47.

En 1865, elle disait encore, à propos de différends sur la jouissance des fruits de l'étang de Mauguio : « Les étangs salés font partie intégrante de la mer ; leurs rivages, comme ceux de la mer, font partie du domaine public, et sont à ce titre destinés à l'usage public, sans pouvoir être aliénés ¹. »

Ces définitions, qui sont exactes pour les étangs de Leucate et de Mauguio, ne sauraient cependant s'appliquer d'une manière générale aux étangs salés. Un grand nombre d'entre eux ne communiquent pas ou ne communiquent plus avec la mer, et d'autres ont pu constituer des propriétés privées, par suite d'aliénations antérieures à la proclamation de l'inaliénabilité du domaine public, ou par suite d'adjudication nationale.

M. Aucoc, dans un mémoire présenté le 19 août 1882, à l'Académie des sciences morales et politiques², fait remarquer qu'autant la question des étangs salés a été travaillée au point de vue géographique, historique et tech-

1. Cass., 22 novembre 1865 (D., 65, 1, 109). — V. aussi : Cass., 13 février 1861 (S., 61, 1, 465) ; — 12 juillet 1862 (S., 63, 1, 168) ; — 22 novembre 1864 (S., 65, 1, 21) ; — C. É., 27 juin 1884 (Lebon, 81, p. 535 ; D., 85, 3, 124). — *Sic.* : FOURNIER, p. 338. — NAVEREAU, p. 174.

2. *Des étangs salés sur les bords de la Méditerranée*, v. *Compte rendu des travaux de l'Académie des sciences morales et politiques*, publié par Ch. Vergé, 1882, t. II, par 733.

nique, autant elle semble avoir été peu approfondie au point de vue juridique.

De nombreuses études ont été faites sur l'origine et le mode de formation des étangs salés. M. Lenthéric, ingénieur en chef des ponts et chaussées, a donné à cet égard, dans un ouvrage sur « *Les villes mortes du golfe du Lion* » des renseignements très intéressants sur les transformations successives des étangs et sur leur état actuel ¹.

Beaucoup ont été, à l'origine, de petites baies peu profondes et ouvertes du côté de la mer, mais que le travail incessant des vagues et des courants a fini par retrancher du domaine maritime. Peu à peu, les ouvertures dont ce cordon était percé se sont resserrées, et ont fini par disparaître entièrement, de telle sorte que l'étang n'est plus alimenté que par les eaux de la mer qui, poussées par la tempête, ont franchi le cordon littoral, ou bien par celles qui pénètrent par des infiltrations. Parfois même, toute communication cesse, et l'étang n'a plus à vivre que de son propre fonds.

1. V. aussi, du même auteur, *la Grèce et l'Orient en Provence, la Provence maritime et la région du bas Rhône* — V. encore : ERNEST DESJARDINS, *Aperçu historique sur les embouchures du Rhône*, 1866 ; — Mémoires de M. POULLE, *sur la Camargue* ; — de M. SURELLE, *sur l'amélioration des embouchures du Rhône et sur la Camargue* ; — de M. RÉGY, *sur l'amélioration du littoral de la Méditerranée dans le département de l'Hérault*.

La situation des étangs est donc loin d'être partout la même; les uns communiquent librement avec la mer, et, comme tels, font indubitablement partie du domaine public; mais beaucoup d'autres ont été détachés de ce domaine; toute communication directe avec la mer a cessé, et la navigation n'y est plus praticable; dès lors on se demande comment ils pourraient encore être soumis au régime du domaine public.

Ce n'est cependant qu'après une lutte qui a duré plus de vingt ans que la question a été définitivement tranchée.

L'ordonnance de 1681 et celle du 31 octobre 1784 avaient assimilé d'une manière générale les étangs salés à la mer pour l'inscription maritime et la police de la pêche ¹. Le décret du 9 janvier 1852 avait également soumis aux mêmes dispositions l'exercice de la pêche côtière, « tant à la mer, le long des côtes, que dans la partie des fleuves, rivières, étangs ou canaux où les eaux sont salées... » (Art. 1^{er}.)

Un autre décret du 19 mars de la même année, concernant le rôle d'équipage, portait dans son article 1^{er} que « la navigation est dite mari-

1. Ord. de 1681, liv. 1^{er}, tit. 2, art. 5 : « La connaissance de la pêche qui se fait en mer, dans les étangs salés et à l'embouchure des rivières, appartiendra aux juges de l'amirauté. » — V. aussi arrêté du 21 ventôse, an IV, art. 17, et l. 4^{er} mai 1822, art. 7.

time, sur la mer, dans les ports, sur les étangs et canaux où les eaux sont salées...¹ »

Mais aucun de ces textes ne s'était prononcé sur la domanialité des étangs salés.

En 1847, la Cour de Montpellier eut à se prononcer sur un procès relatif à l'étang du Grec.

Un sieur Bouyron, se prétendant propriétaire, en vertu de ventes successives remontant à plus de trente ans, de cet étang qui n'était plus en communication avec la mer, l'État, invoquant la situation ancienne des lieux, dans laquelle l'étang constituait incontestablement une dépendance de la mer, revendiqua cet étang comme un bien du domaine public imprescriptible et inaliénable.

La Cour répondit que le caractère primitif des eaux domaniales peut subir des modifications naturelles ou artificielles ; que, dans l'espèce, ce caractère ancien, en supposant qu'il ait existé, avait subi, depuis plus d'un siècle, d'importantes modifications et que, dès lors, l'étang ne faisait pas partie du domaine public.

Cette doctrine fut confirmée par un arrêt de cassation du 29 mai 1847² :

« Attendu que l'arrêt articule, en fait, que

1. V. encore D. 19 novembre 1859, art. 67.

2. D., 49, 1, 179. — V. aussi : Cass., 9 février 1849 (S., 49, 1, 302) ; — Trib. confl., 22 mai 1850.

l'étang qui est en litige ne communique avec la mer qu'au moyen d'une coupure pratiquée dans un canal fait de main d'homme, et qui porte dans la Méditerranée les eaux du Lez ; que ce n'est donc pas directement et immédiatement que cet étang communique avec la mer, mais par l'intermédiaire des eaux d'une rivière, que l'arrêt déclare d'ailleurs être soumise aux lois sur la pêche fluviale ; et que, dans ces circonstances, la Cour de Montpellier, en prononçant que l'étang du Grec ne faisait point partie du domaine public maritime, a rendu hommage aux principes et n'a violé aucune loi... »

Cette solution était très juridique. Les biens du domaine public peuvent être déclassés par leur changement de nature, et nous ne voyons pas pourquoi cette théorie, qui est appliquée aux portions du rivage qui cessent d'être baignées par le grand flot de mars, ne le serait pas également aux étangs salés qui n'ont plus de communication avec la mer ¹.

Mais que décider pour les étangs qui communiquent encore avec la mer ? Ne peuvent-ils pas, eux aussi, constituer parfois des propriétés privées ?

La question a été soulevée en 1845, dans un

1. *Sic*, NAVEREAU, p. 176.

procès intenté par le marquis de Gallifet contre des pêcheurs qui s'étaient introduits sans autorisation dans le canal du Roi, entre les étangs de Berre et de Caronte, et dont le marquis de Gallifet se prétendait propriétaire en vertu de titres de propriété.

Le préfet maritime ayant demandé au tribunal de mettre les pêcheurs hors d'instance, et de déclarer le canal du Roi dépendance du domaine public maritime, l'instance, après avoir été compliquée par un arrêté de conflit et un débat préjudiciel devant le Conseil d'État sur le caractère des titres invoqués, se termina par un jugement du tribunal d'Aix du 4 août 1858, confirmé par la Cour d'appel et la Cour de cassation¹, et décidant que le marquis de Gallifet avait, d'après ses titres, un droit de propriété patrimonial et privé sur le canal du Roi et ses bords.

Par un arrêt du 17 décembre 1857, le Conseil d'État consacra de même les droits invoqués par une famille sur un étang de l'ancien lit du Rhône, situé dans l'île de Camargue, qui, bien qu'il constituât un étang salé en communication directe et constante avec la mer, avait été l'objet d'une vente nationale.

Il était impossible, en effet, de méconnaître

1. 26 décembre 1860 (D., 85, 3, 421, note 4).

les droits invoqués dans l'un et l'autre de ces deux cas : la plupart des titres produits par le marquis de Gallifet étaient antérieurs à l'annexion de la Provence, et remontaient à une époque où le domaine public, dans ce pays, n'était pas inaliénable et imprescriptible ; et, quant aux droits invoqués dans la seconde espèce, ils étaient déclarés inviolables par la charte de 1814.

Toutefois, l'Administration persistait à considérer que ces concessions étaient précaires et sans valeur, parce que la mer et ses dépendances ne peuvent être aliénées et devenir susceptibles d'appropriation.

Ainsi que le fait remarquer M. Aucoc, c'était l'administration de la marine qui menait la campagne : son but était de reprendre la disposition des étangs salés et des canaux qui s'y rattachent pour y établir la liberté de la pêche au profit des marins soumis à l'inscription maritime, et pour empêcher l'usage des procédés de pêche nuisibles à la reproduction du poisson.

Pour défendre ses prétentions, elle ne recula devant aucun moyen. En même temps qu'elle les soutenait par des procès devant les tribunaux, elle essaya de procéder par des déclarations de domanialité.

C'est ainsi que, dans l'instance engagée par le marquis de Gallifet au sujet du canal du

Roi, le préfet des Bouches-du-Rhône prit un arrêté déclarant que ce canal était une dépendance de la mer, et qu'à ce titre, il faisait partie du domaine public maritime ¹.

Le Conseil d'État annula toutes les décisions de cette nature ².

Elles étaient prises, en effet, en violation du décret du 21 février 1852, qui réserve au chef de l'État la délimitation de la mer ; et, d'autre part, les arrêtés des préfets, non seulement ne réservaient pas les droits des tiers, mais déclaraient au contraire que, par leur nature, les étangs ne pouvaient être l'objet d'un droit de propriété privée.

L'Administration s'était basée à tort sur la fin de l'article 2 du décret, ainsi conçu : « Quant aux déclarations de domanialité relatives à des portions du domaine public maritime, elles seront faites par les mêmes fonctionnaires (préfets maritimes ou préfets de département), dont les arrêtés déclaratifs seront visés par le ministre de la Marine. » Or, nous avons vu que les déclarations de domanialité ne sont que la conséquence de la délimitation du domaine public ; et les préfets, qui peuvent seulement faire des appli-

1. V. aussi deux arrêtés du préfet de l'Hérault, du 3 décembre 1847 et du 8 mars 1849, relatifs aux étangs d'Aigues et de Pérols.

2. V. : arrêts du C. d'Ét. des 12 février 1854 ; 19 juin 1856 (D., 57, 3, 6) ; — 17 déc 1857, 7 et 28 janvier 1858 (D., 58, 3, 53).

cations partielles d'une délimitation générale, n'ont aucune qualité pour déclarer un étang dépendance du domaine public maritime.

— L'Administration de la marine tenta alors un dernier effort.

En conformité du décret-loi du 9 janvier 1852, sur l'exercice de la pêche côtière, quatre décrets furent édictés le 4 juillet 1853 pour le littoral de l'Océan, et le 19 novembre 1859 pour la Méditerranée. Dans ce dernier, l'Administration prétendait trancher à elle seule la question de validité des titres de propriété privée, en imposant aux propriétaires d'étangs salés un délai de trois mois pour faire leurs justifications, sous peine de déchéance.

L'Administration commettait évidemment un excès de pouvoir en se substituant ainsi aux juridictions compétentes pour l'appréciation des titres.

Toutefois, les propriétaires d'étangs salés, saisissant cette occasion de mettre fin à une série de litiges incessamment renouvelés, produisirent leurs justifications, et, par une décision collective du 30 juillet 1864, le ministre de la Marine reconnut formellement les droits d'un grand nombre de propriétaires.

C'était la fin de la lutte.

Suivant M. Aucoc, il n'y a qu'un petit nombre d'étangs salés, même parmi ceux qui sont en

communication directe et permanente avec la mer, qu'on doive considérer comme une dépendance de la mer et comme faisant partie du domaine public. Les seuls qui lui paraissent dans ce cas sont ceux de Salces, de Leucate, de Lapalme, de Bages, de Sigean, de Gruissan, du Grazels, de Thau, d'Ingril, de Pérols, de Mauguio, du Gloria, de Caronte et de Berre.

Encore y a-t-il, selon lui, quelques parties de plusieurs de ces étangs qui sont l'objet de droits privés incontestés⁴.

4. V. aussi FOURNIER, *Traité d'administration de la Marine* p. 29. — Les autres étangs salés qui constituent des propriétés privées sont comparables aux étangs d'eau douce quant à la propriété: leurs propriétaires ont un droit absolu sur le sol, sur les alluvions qui accroissent au rivage, sur les herbes qu'on peut récolter sur les bords, etc. — V. toutefois, sur les droits de pêche et de navigation dans les étangs salés, PROQUE, *op. cit.*, p. 328.

CHAPITRE VIII

PROPRIÉTÉS RIVERAINES DU RIVAGE DE LA MER

Pour compléter cette étude, il importe d'examiner quelques difficultés relatives à la situation légale des propriétés privées riveraines du rivage maritime.

On admet tout d'abord sans difficulté que les riverains du rivage de la mer ont sur ce rivage le droit d'accès et de vue, comme les riverains de toutes les autres voies publiques.

Toutefois, il y a là bien plutôt une simple jouissance précaire qu'un véritable droit. En conséquence, si, par suite d'ouvrages établis dans un intérêt public, les riverains perdaient leurs droits d'accès ou de vue, ils ne pourraient réclamer aucune indemnité.

Nous ne pouvons d'ailleurs évidemment examiner ici d'une façon complète les droits et les obligations des propriétaires riverains du rivage maritime. Nous devons cependant consacrer quelques développements aux deux questions suivantes, qui ont une importance pratique considérable et qui ont donné lieu à de graves controverses : 1° quelle est la situation du pro-

priétaire dont les terrains sont envahis par la mer ? 2° existe-t-il sur les propriétés privées limitrophes du rivage maritime une servitude légale de passage ?

1) *Propriétés privées envahies par la mer*

Il peut arriver tout d'abord que, pendant une tempête, un coup de mer submerge une propriété voisine. On accorde sans difficulté qu'il y a là un cas fortuit, et que le propriétaire conserve tous ses droits sur sa chose qui ne se trouve couverte qu'accidentellement par les vagues. C'est ce qui avait déjà été jugé par un arrêt du Parlement d'Aix du 11 mai 1742¹.

Cette solution doit être étendue, d'une manière générale, à tous les cas où la mer envahit un terrain *momentanément* et par suite de circonstances exceptionnelles : tel serait le cas où une digue viendrait à se rompre, où une fissure se produirait dans les rochers qui bordent le rivage².

Mais que décider si des terrains privés se trouvent peu à peu submergés par la mer, de façon à être *régulièrement* couverts par le plus grand flot de mars ou le plus grand flot d'hiver ? Ce cas se présente assez fréquemment.

1. PLOCQUE, *op. cit.*, n° 172.

2. Cass., 4 mai 1836 (S., 36, 1, 465),

Dans le Calvados notamment, la mer avance continuellement sur les communes de Bernières et de Saint-Aubin ; et, bien que l'action des flots soit insensible chaque année, la comparaison de la situation actuelle avec celle de l'époque des opérations de cadastre montre cependant de grandes différences.

Le propriétaire a le droit, il est vrai, de se défendre contre la mer et d'élever des digues, sous réserve de l'autorisation du gouvernement ; mais souvent ses efforts seront impuissants.

Il importe, dès lors, de décider si les terrains ainsi envahis cessent d'appartenir à leurs propriétaires, et, dans l'affirmative, de déterminer l'époque à laquelle ceux-ci perdent leurs droits.

La Cour de Caen, en 1863, eut à examiner la question.

Des terrains avaient été concédés autrefois dans la baie du Mont Saint-Michel à titre de relais de la mer ; mais ils avaient été de nouveau envahis par les flôts, et, pendant vingt-trois ans, ils avaient été périodiquement couverts par les hautes marées. A cette époque, l'État concéda à une compagnie ceux de ces terrains qui étaient susceptibles de dessèchement ; mais, lorsque, sous l'influence des travaux exécutés, les anciens relais furent remis à découvert, les

héritiers du premier concessionnaire vinrent revendiquer leurs droits, prétendant que les terrains étaient redevenus leur propriété, ou plutôt qu'ils n'avaient jamais cessé de l'être.

La Cour de Caen leur donna gain de cause ¹. Sans doute, décida-t-elle, tant que les terrains ayant une origine privée sont périodiquement et régulièrement couverts par le flot, l'intérêt général exige que le domaine public en ait la propriété, parce qu'il est nécessaire que chacun puisse accéder à la mer, qui est dans le domaine de tous; mais ce motif n'existe plus lorsque, la mer venant à se retirer, les domaines qui avaient été envahis cessent d'être le rivage de la mer.

Ou objecterait vainement que, par l'invasion des eaux de la mer, la propriété primitive a péri; car ce qui a péri, ce n'est pas le droit de propriété, mais seulement l'usage de la propriété, qui est suspendu dans un intérêt général par l'effet de la force majeure.

L'affaire fut portée devant la Cour de cassation, qui, malgré les conclusions de M. l'avocat général Paul Fabre, confirma l'arrêt de la Cour de Caen, et décida que le droit de l'ancien propriétaire subsistait durant la période transitoire, sinon en exercice, du moins en puissance, et

1. Arrêt du 20 mars 1863 (S., 64, 2, 75).

qu'il reprenait son empire aussitôt cette période passée ¹.

— « Attendu, disait l'arrêt, que, s'il est vrai que le droit périclite par la perte de la chose qui en est l'objet, ce principe, applicable aux choses mobilières, ne saurait être étendu aux immeubles, dont la nature résiste à son application; qu'on ne pouvait dire que le terrain litigieux avait péri et cessé d'être, puisque la compétition même dont il était l'objet prouvait évidemment qu'il existait; qu'il a pu sans doute, sous l'influence de l'action des eaux de la mer, être modifié dans sa forme et subir des altérations dans sa superficie, mais que sa substance a continué d'être, ce qui suffit pour conserver le droit; que le droit, en effet, ne s'applique pas seulement à la superficie, mais pénètre plus profondément et adhère au tréfonds lui-même; qu'ainsi il est juridique autant que rationnel de décider que l'occupation temporaire par la mer n'a fait que suspendre, au préjudice des concessionnaires primitifs, l'usage de leur droit, au lieu de le détruire dans sa racine, et que ce droit a dû reprendre toute son efficacité du moment où a cessé le fait de force majeure qui en avait paralysé l'exercice... »

¹ 1. 28 décembre 1864 (D., 65, 1, 139; S., 65, 4, 81) — *Sic*, LAURENT, *Droit civil*, t. VI, n° 44.

La solution de la Cour de cassation s'inspirait de celle donnée par la loi romaine¹ : « *Si cujus ager totus inundatus fuerit, inundatio speciem fundi non mutat, et ob id, cum recesserit aqua, fundus manet cujus et fuit.* »

A notre avis, c'est là une doctrine insoutenable : il ne nous paraît pas possible d'admettre que le droit de propriété puisse exister perpétuellement, et que la revendication par le propriétaire puisse avoir lieu dans un délai indéfini.

Ajoutons qu'en l'espèce, le litige portait sur des terrains conquis à la suite d'une concession de droit d'endigage, et nous avons vu que la jurisprudence est aujourd'hui unanime à considérer, en cas de destruction des travaux, le droit du concessionnaire comme maintenu en puissance et devant revivre après la restauration des ouvrages ; mais ce droit de réendigage serait éteint après 30 ans de non-usage, conformément à l'article 2262 du Code civil, et pourrait même s'éteindre plus tôt, si l'acte de concession avait spécifié un délai plus court.

Quelques auteurs² voudraient étendre cette solution aux propriétés privées et aux lais submergés qui n'ont pas été l'objet d'une conces-

1. *Inst.*, l. II, t. 1^{er}, § 24.

2. GAUDRY, *Traité du Domaine*, t. 1^{er}, n° 93. — Cf. LEFEBVRE DE LA PLANCHE, *Traité du Domaine*, liv. 1^{er}, chap. II, p. 13.

sion d'endigage, et enseignent que le séjour des eaux pendant 30 ans emporte prescription au profit du domaine public.

Ce système ne nous satisfait pas davantage. Il ne saurait plus s'agir ici de prescription, puisque, sous notre législation, la propriété ne se perd pas par le non-usage : il faut qu'un tiers ait possédé pendant trente ans, et, dans l'espèce, on ne voit pas qui serait l'usurpateur.

Et, du reste, pourquoi attendre trente années? L'ordonnance de 1681 ne dit pas que, pour être réputé rivage de la mer, le terrain doit avoir été couvert pendant trente ans par le plus grand flot de mars.

Évidemment, il serait invraisemblable de prétendre que l'incorporation au domaine public doit être faite immédiatement après la submersion. Mais nous pensons qu'au bout d'un certain délai, le séjour des eaux peut être considéré comme habituel et permanent, et qu'à ce moment l'incorporation est définitive.

La question sera avant tout une question de fait.

- 2) *Existe-t-il, sur les propriétés privées limitrophes des rivages de la mer, une servitude légale de passage ?*

Aux termes des instructions de leur administration, les agents des douanes chargés de la surveillance maritime doivent suivre, dans leurs gardes côtières, la ligne de l'extrême limite des terres baignées par la mer. Mais il est des cas où les propriétés privées constituent cette limite extrême, et la question s'est posée de savoir si les douaniers peuvent exiger passage sur ces propriétés.

Les administrations des domaines et des douanes ont essayé de prétendre que le droit de libre parcours le long du rivage est une servitude inhérente à l'action de l'autorité publique, et que tout obstacle apporté au passage des agents constitue une véritable opposition à leurs fonctions.

Les douaniers du littoral ont, en effet, la mission de surveiller constamment le rivage et la mer, tant au point de vue politique et social que dans l'intérêt du Trésor et de l'industrie nationale. Il est dès lors indispensable, pour l'accomplissement de leurs devoirs, qu'ils puissent circuler en toute liberté sur la côte, et leur service deviendrait illusoire, si le littoral

était partout bordé de propriétés masquant la mer.

A l'appui de cette thèse, on avait invoqué les ordonnances de 1415 et de 1681, qui organisent les chemins de halage le long des rivières navigables pour favoriser la création du sentier de la douane.

Mais, comme le fait remarquer Valin, cette disposition ne vise que les rivières navigables, et ne peut être appliquée aux rivages de la mer. « En fait de rivières navigables, le chemin ou l'espace qui doit demeurer libre le long de la rive pour le halage des vaisseaux, et que les anciennes ordonnances ont fixé à 24 pieds de longueur, est aussi une dépendance de la rive, et, par conséquent, est de la dépendance de l'amirauté à l'égard des rivières où le flux de la mer se fait sentir. Je ne crois pas qu'on en doive dire autant du rivage de la mer, c'est-à-dire que l'espace qui règne le long de la falaise ou du rivage soit censé faire partie, jusqu'à la distance de 24 pieds, à l'effet de le soumettre à la juridiction de l'amirauté, puisque le motif de halage ne peut se rencontrer : ce terrain appartient réellement aux propriétaires qui confrontent le rivage, et, par conséquent, relève de la justice du seigneur du lieu... »

On invoquait encore les lois des 22 novembre 1790, article 2, 22 août 1791, 4 germinal

an II et 21 avril 1818; mais ces lois réglementent le service de douane, et n'établissent aucune servitude sur les propriétés limitrophes des rivages de la mer.

Aucun texte ne peut donc consacrer la doctrine de l'Administration. Bien au contraire, la jurisprudence du Conseil d'État s'est affirmée en sens opposé, et a décidé à plusieurs reprises que les terrains privés qui joignent le rivage de la mer ne sont pas assujétis à une servitude légale de passage dans le cas où le passage sur ce rivage est impraticable, et que partout les riverains peuvent planter et bâtir sur le bord de la falaise.

En 1849 notamment, le conseil de préfecture de la Loire-Inférieure s'étant déclaré incompétent pour connaître des poursuites qui avaient été exercées par l'Administration des douanes contre des particuliers ayant établi des clôtures à l'extrémité de leurs propriétés, le Ministre des Finances saisit le Conseil d'État de la question, soutenant que la servitude était indispensable à l'exercice des services publics, et que la question soumise au conseil de préfecture était une question de voirie, puisqu'il s'agissait de maintenir libre pour tous une voie de communication nécessaire. Le Ministre des Travaux publics, consulté, conclut également à l'annulation de l'arrêté du conseil de préfecture; mais

le Conseil d'État maintint cet arrêté : « Considérant qu'aucune disposition de loi ou règlement ne range au nombre des contraventions de grande voirie, ni de celles qui leur sont assimilées, l'établissement de clôtures sur des propriétés particulières joignant le rivage de la mer ; que, dès lors, c'est avec raison que le conseil de préfecture de la Loire-Inférieure s'est déclaré incompétent sur les fins du procès-verbal...¹. »

Un décret du même jour annulait également un arrêté du conseil de préfecture du Pas-de-Calais, condamnant des riverains à la suppression des barrières qu'ils avaient placées sur leurs terrains, et qui avaient intercepté la circulation sur des digues de défense établies par eux.

Sans doute, l'existence d'une propriété riveraine touchant la limite extrême du rivage présente, lors des hautes marées, des inconvénients ; mais, à défaut de disposition législative ou autre, on ne peut astreindre les propriétés contiguës au rivage à une servitude de passage¹.

1. C. É., 24 janvier, 1849 (D., 50, 3, 24). — V. aussi C. É., 3 décembre 1857, dans le recueil de Lebon, à sa date. — En ce sens : DUFOUR, *Droit adm.*, n° 260 ; — DALLOZ, *Code des lois adm.*, t. v, 1898, v° *Eaux*, n° 5100.

1. Circulaire du 3 avril 1851, *Bull. off. de la marine*, 9 oct. 1855.

Toutefois, il est admis que les personnes qui portent secours aux navires naufragés ont le droit de passer sur les propriétés privées limitrophes. L'autorité maritime, se fondant sur la législation spéciale relative aux sauvetages (ordonnance de 1681, loi du 13 août 1791, arrêté du 27 thermidor an VIII, arrêté du 17 floréal an IX), pourrait requérir la faculté de passage, ou même de dépôt provisoire, dans le domaine particulier confinant au rivage, sauf à comprendre dans les frais de sauvetage l'indemnité due au propriétaire ainsi atteint par cette réquisition.



PREMIER APPENDICE

Des cinquante pas géométriques dans les colonies françaises ¹

Dans les colonies françaises, les rivages de la mer sont, comme en France, dépendances du domaine public de l'État. Mais il existe en outre, dans presque toutes, une bande de terrain superposée au rivage, et qui fait également partie du domaine.

Elle est large de cinquante pas, équivalant à 80 mètres, et elle porte le nom classique de *réserve des cinquante pas du roi ou des cinquante pas géométriques* ².

1. Bibliographie : ROUGON, *Les cinquante pas du Roi dans les colonies françaises*, *revue mar. et colon.*, 1876, t. 51, p. 776 ss.; — CHATELAIN, *Du mesurage des pas géométriques dans les colonies françaises*, *revue mar. et col.*, 1886, t. LXXXIX, p. 211 ss.; — F. RIVET, *Note sur les cinquante pas réservés le long du littoral de la Martinique*; — NAVEREAU, *Délimitations du domaine public fluvial et maritime*, 1891, p. 220.

2. V.: pour la Martinique, Ord. du 9 février 1827, art. 34 § 8, et art. 176 § 9; — pour la Réunion, Ord. du 21 août 1825, art. 160 § 9; — pour Mayotte, Ord. du 21 octobre 1845, art. 2.

Cette réserve paraît avoir été destinée à l'origine à faciliter la défense des côtes des îles. Les premiers navigateurs qui abordèrent dans ces îles, jusque-là inconnues, durent nécessairement s'établir à proximité de la mer, afin de rester en communication avec leurs vaisseaux ; ils prenaient donc possession de la *première zone de terre ferme* qui s'offrait à eux au delà du rivage, la colonie future étant alors couverte d'épaisses forêts et souvent peuplée d'ennemis.

Quoi qu'il en soit, cette réserve a été maintenue après la Révolution, à raison de l'utilité qu'elle présentait pour la colonie naissante : 1^o elle rendait plus difficiles les abords des îles, l'étendue de ces terrains, en général non défrichés, devant apporter certains obstacles à une descente de l'ennemi ; 2^o elle laissait un passage libre le long de la mer ; 3^o elle permettait de construire plus aisément des batteries et fortifications ; 4^o elle donnait aux capitaines de navire qui font escale dans l'île la faculté de faire gratuitement du bois dans ces terrains en friche ; 5^o enfin, elle fournissait aux artisans le moyen de se loger sur ces terrains, temporairement cédés¹.

1. Cf. : NAVEREAU, *op. cit.*, p. 222 ; — lettre du gouverneur général des îles d'Amérique au Ministre, en date du 8 février 1674.

La dimension des pas géométriques a d'ailleurs varié. Les anciennes ordonnances la fixaient au maximum à trois pieds et demi pour chaque pas¹ ; à la Guadeloupe, par suite d'un usage dont l'origine est inconnue, le *pas du roi* n'était que de trois pieds. A la suite d'un arrêté du capitaine général Decaen (5 mars 1807), la mesure du pas géométrique fut fixée, à la Réunion, à cinq pieds pour chaque pas².

L'origine de la réserve des cinquante pas géométriques ainsi établie, nous allons essayer successivement de déterminer sa nature juridique, et de résoudre les difficultés que soulève la délimitation de la zone réservée.

1° *Nature juridique de la réserve des cinquante pas géométriques.* — Quelques auteurs ont soutenu que la réserve des cinquante pas géométriques n'est pas une dépendance du domaine public, qu'elle constitue une simple servitude³. En effet, dit-on dans cette opinion, la réserve des cinquante pas nous apparaît historiquement comme un ancien droit féodal ; elle se trouve donc abolie, comme tous les

1. Ord. 17 janvier 1772.

2. DELABARRE DE NANTEUIL, *Législ. de la Réunion, Domaine public*, t. II, p. 290 ; t. VI, p. 240.

3. ROUGON, *op. cit.*, p. 799. — CHATELAIN, *op. cit.*, p. 230. — Mémoire de M. Pascal Crémazy, avocat du barreau de Saint-Denis, du 20 nov. 1884 (*Revue marit. et col.*, 1886, t. LXXXIX, p. 209 et 230)

autres droits féodaux, par les art. 543 et 637 du Code civil. Elle n'existe plus aujourd'hui qu'en tant que servitude : la preuve en est que les terrains compris dans les cinquante pas appartiennent actuellement par prescription aux propriétaires riverains, et l'État ne peut les reprendre gratuitement que pour créer des fortifications, bourgs, villes et ouvrages publics. Enfin, dit-on, il n'y a pas de textes législatifs établissant la réserve et en déterminant les effets ; on se trouve donc en présence d'une institution consacrée simplement par l'usage, et dès lors il paraît impossible de lui attribuer un caractère domanial.

Ce système tend de plus en plus à être abandonné aujourd'hui. L'argumentation que nous venons de résumer est extrêmement faible.

Tout d'abord, il y a des textes qui réglementent la réserve des cinquante pas : on peut citer notamment l'arrêt en règlement du 3 mars 1670, l'ordre du roi du 6 août 1704, les lettres ministérielles des 3 décembre 1757 et 17 janvier 1788, et enfin l'ordonnance royale du 9 février 1827 sur le gouvernement de la Guadeloupe et de la Martinique. Il est donc faux de prétendre que la réserve des cinquante pas soit consacrée uniquement par un ancien usage remontant aux origines des colonies.

D'autre part, il est également faux de soutenir que notre institution soit abolie par le Code civil, à raison de son caractère féodal. La vérité est que, sous l'ancien régime, la réserve des cinquante pas, institution de protection créée dans l'intérêt commun, n'était pas un droit personnel au Roi, un droit féodal; elle dépendait du domaine de la Couronne. C'est là un point qui ne fait pas de doute. « Dans tous les temps, dit la dépêche ministérielle du 3 décembre 1757, le droit des cinquante pas du Roi a été considéré comme un droit domanial, et compris comme tel dans les baux des fermiers du domaine d'occident... Finalement, Sa Majesté, qui en a concédé l'usage à ceux dont les habitations y confinent, peut, quand il lui plaira, reprendre tous les terrains pour les donner à qui elle voudra, et au titre de redevance ou de libéralité qu'elle jugera à propos; elle n'entend point, du reste, qu'ils soient inquiétés dans leur jouissance, tant que les terrains ne seront point *nécessaires aux objets de la réserve* faite par le domaine. » Ajoutons que les arpenteurs ne pouvaient délivrer aucun certificat de terrain sur les cinquante pas du Roi, s'il ne leur apparaissait d'une permission expresse du général et de l'intendant ¹.

1. Règlement du 1^{er} avril 1773, titre II, art. 2. — Cf.: NAVREAU, p. 232; — DESALLES, *Annales du Conseil souverain de la Martinique*, p. 145.

Très certainement donc, la réserve des cinquante pas était inaliénable et imprescriptible dans notre ancien droit. Il résulte de plusieurs textes qu'elle a conservé de nos jours le même caractère. « Aucune portion des cinquante pas géométriques, réservés sur le littoral, ne peut être échangée ni aliénée », dit l'ordonnance organique du 9 février 1827. (Art. 34, § 5¹.)

La jurisprudence des Cours coloniales s'est prononcée en ce sens. « Il a toujours été tenu pour certain, dit un arrêt de la Cour de la Martinique², qu'à part les exceptions accordées pour l'établissement des villes et bourgs et sur lesquelles il a été élevé des constructions, devenues par là définitives et irrévocables, et dès lors aliénables et prescriptibles, les cinquante pas géométriques appartiennent essentiellement au *domaine public* ; qu'ils ne peuvent, par suite, être valablement aliénés ou prescrits, et que la jouissance précaire qui en est dévolue aux riverains, cesse lorsque l'État juge à propos de la retirer pour ses besoins ou ceux du public. »

La jouissance que l'État peut accorder aux

1. V. aussi Ord. du 21 août 1825, art. 33 § 5 ; du 27 août 1828, art. 33, § 5. — Cf. arrêté du capitaine général Decaën, du 5 mai 1807, pour la Réunion.

2. Arrêt du 14 août 1874, cité par Rougon, *op. cit.*, p. 786, et NAVEREAU, *op. cit.*, p. 234. — V., dans le même sens : Cour de la Martinique, 17 avril 1844 ; — ROUGON, *op. cit.*, p. 789, et 10 mai 1846, *ibid.*, p. 793. — En sens contraire : jug. de Saint-Pierre (Martinique), 16 décembre 1873 ; ROUGON, p. 784.

riverains est donc essentiellement précaire : c'est ce que dit formellement l'arrêt précité, et d'autres décisions ont été rendues dans le même sens ¹. Dans un seul cas, ainsi que l'explique l'arrêt précité du 14 août 1874, la concession est définitive et irrévocable ; c'est lorsqu'elle a été faite pour la construction de villes ou bourgs. C'est qu'en effet, lorsqu'une ville ou un bourg a été établi sur les cinquante pas, le but de la réserve est atteint, car ce but est précisément de faciliter « l'établissement, dans le contour des îles, des bourgs; paroisses, forts, retranchements, batteries et autres ouvrages publics et nécessaires, tant pour leur décoration que pour leur défense ² ». Pour la concession de cette espèce, le droit de reprise du sol n'existe donc plus. L'État lui-même l'a reconnu formellement. Ainsi, le décret du 21 mars 1882 a décidé, pour la Guadeloupe, que « les détenteurs de terrains bâtis dans les villes, bourgs et villages, sur la zone des cinquante pas géométriques réservés à l'État, recevront des titres de propriété définitifs et incommutables, délivrés par le gouverneur en conseil privé : 1° pour ceux desdits terrains

1. V. : jug. de Saint-Pierre, 17 juin 1860 ; — jug. Fort-de-France (Martinique), 17 fév. 1852 ; — arrêt du 10 mars 1853, cités par NAVÉREAU, *op. cit.*, p. 235, note.

2. Cour de la Martinique, 10 mai 1846. — NAVÉREAU, *op. cit.*, p. 237. — Cf. F. RIVET, *Note sur les cinquante pas réservés le long du littoral de la Martinique*, p. 795.

occupés antérieurement au 9 février 1827¹, et détenus publiquement et paisiblement depuis cette époque ; 2° pour ceux desdits terrains occupés, depuis le 9 février 1827, en vertu de permissions administratives dont les conditions auront été remplies. »

Pour conclure, nous dirons donc que, sauf dans les bourgs, villes, et villages construits sur la zone réservée, la réserve des cinquante pas est une *dépendance du domaine public*².

2° *Délimitation des cinquante pas géométriques*. — Arrivons maintenant à la délimitation de la zone réservée : c'est là une question fort délicate, et qui a soulevé maintes difficultés, notamment à la Réunion en 1886³.

D'après l'arrêt en règlement du Conseil souverain de la Martinique du 3 mars 1670, « les cinquante pas doivent commencer leur hauteur au lieu où les arbres et arbrisseaux commencent à croître, et continuer à se mesurer dudit lieu jusqu'à la longueur desdits cinquante pas ». D'autre part, la dépêche ministérielle du 3 décembre 1757 décide qu'ils doivent se compter

1. V. Ord. du 9 fév. 1827, art. 176, § 9.

2. En ce sens : NAVEREAU, *op. cit.*, p. 231 ; — FUZIER-HERMANN *Répertoire*, v° Colonies, nos 191 et 192 ; — ROUGIER, *Législation coloniale*, Paris, 1893, p. 401. — Cf. avis du C. É. du 31 mai 1892.

3. Cf., sur les développements qui vont suivre : NAVEREAU, *op. cit.*, p. 224 ; — CHATELAIN, *op. cit.*, p. 211 ; — ROUGON, *op. cit.*, p. 776.

« du bord de la terre franche, où le jet de la mer et le flot ne montent pas ¹ ».

Enfin, le règlement sur l'arpentage dans les îles du Vent, en date de 1705, prescrit de mesurer les cinquante pas à *l'herbe naissante*, ce qui en excepte évidemment les anses de sable, de quelque grandeur qu'elles soient. Au contraire, la dépêche précitée de 1757 fait rentrer implicitement les anses de sable dans les cinquante pas, puisqu'elle les limite au *jet ou flot de la lame* ².

Les auteurs ne sont d'ailleurs pas d'accord sur les règles à suivre pour la délimitation. Convient-il d'appliquer aux colonies le système de l'ordonnance de 1681, usité en France pour le littoral de l'Océan, ou, au contraire, doit-on suivre les règles établies pour les délimitations le long de la Méditerranée.

L'intérêt de la question est considérable, à raison des ouragans et des cyclones qui se déchainent continuellement sur les côtes de nos colonies de la mer des Indes. Si l'on adopte la règle suivie pour la Méditerranée, le plus grand flot de d'hiver sera le *flot d'ouragan* ³. Si, au

1. Il n'y a point contradiction entre ces deux décisions ; car, dit M. Rougon (*op. cit.*, p. 776), « les arbrisseaux et les herbes ne croissent, la flore terrestre ne commence qu'à compter de la *terre franche*, c'est-à-dire de la terre découverte ».

2. V. en ce sens arrêt du Conseil souverain du 5 septembre 1781.

3. « Les pas géométriques, dit en ce sens un document local, commencent à l'endroit où la mer peut monter *dans le temps de l'ou-*

contraire, on admet comme plus exacte la définition de l'ordonnance de 1681, il ne faudra pas tenir compte du flot qui a débordé sous l'action des ras de marée.

On incline généralement à appliquer aux colonies le système usité pour les côtes de la Méditerranée, et nous nous prononcerons aussi dans ce sens, parce que ce système nous semble plus en rapport avec le régime physique de ces mers lointaines. D'une part, en effet, notamment dans la mer des Indes, l'influence de la marée est très faible ; d'autre part, ces mers sont perpétuellement agitées par les vents, leurs plages sont balayées par les vagues refoulées par la tempête, et, dans ces conditions, il serait impossible d'appliquer la règle de l'ordonnance de 1681.

On peut citer en ce sens une décision du conseil contentieux de la Martinique, du 14 septembre 1863 : « Attendu, porte-t-elle, que, si l'arrêté du Conseil souverain de la Martinique du 3 mars 1670 a fixé le point de départ des cinquante pas géométriques réservés aux premières herbes, il a eu le soin d'ajouter *qui croissent au delà du flot* ; que le *dernier flot* est

ragan. » (Archives de la Réunion, *Pas géométriques.*) — Réquisitoire de Bernier, procureur général, 17 novembre 1734. — V. NANTEUIL, *Dom. publ.*, t. II, p. 290.

1. NAVREAU, *op. cit.*, p. 227. — ROUGON, *op. cit.*, p. 777.

donc le vrai point de départ, et non la végétation, les herbes qui peuvent croître sur le rivage, encore bien que baignées par la mer *dans les moments donnés* ; que le terrain en litige, bien qu'envahi par les mangles, et offrant à la vue quelques touffes d'herbes, est encore fréquemment recouvert par la mer ; — que cette réserve étant faite, au surplus, dans le but d'avoir un espace nécessaire pour établir dans le contour de l'île des bourgs, paroisses, forts, retranchements, batteries et autres ouvrages publics, il devait nécessairement entrer dans l'esprit de ceux qui la faisaient de conserver à la disposition de l'État, en vue des éventualités indiquées, un terrain solide, dégagé des eaux, propre à supporter les constructions que l'on pourrait vouloir y élever, et non un sol humide et marécageux, même aux époques des plus grandes sécheresses... »

Telles sont, d'une manière générale, les règles à suivre pour la délimitation des cinquante pas géométriques. Quant à l'autorité compétente pour procéder à la délimitation, c'est évidemment l'Administration chargée de la garde et de la conservation du domaine public, puisque nous avons établi que la réserve des cinquante pas fait partie du domaine public. Après que la délimitation du rivage de la mer aura

été faite dans les formes tracées par la loi, un arrêté du gouverneur de la colonie fixera les limites des cinquante pas.

Si les particuliers se trouvent lésés par cette délimitation de la zone réservée, ils pourront l'attaquer devant le Conseil d'État, après le recours gracieux au Gouverneur *mieux informé*. Cette solution résulte, à notre avis, de l'article 9 de la loi du 24 mai 1872 : « Le Conseil d'État statue souverainement sur les recours en matière contentieuse administrative, et sur les demandes d'annulation *pour excès de pouvoir*, formées contre les actes des diverses autorités administratives¹. »

On a soutenu cependant que la juridiction contentieuse appelée à connaître de la décision rendue par le gouverneur est le Conseil privé, en tant que Conseil du contentieux administratif. Cette opinion ne saurait être admise, car elle se heurte à une objection très grave : le Conseil privé, même constitué en Conseil du contentieux par l'adjonction de deux magistrats de l'ordre judiciaire, est présidé par le gouverneur, qui a voix prépondérante ; il est composé en grande partie par des fonctionnaires de l'ordre administratif, c'est-à-dire par des subordonnés du gouverneur. Comment admettre, dès

1. *Sic.* : NAVEREAU, *op. cit.*, p. 239 ; — CHATELAIN, *op. cit.*, p. 218.

lors, qu'il soit compétent pour annuler et réformer une décision rendue par le gouverneur en personne ?

Les Conseils du contentieux des colonies sont, au contraire, compétents, aux termes des ordonnances organiques des colonies¹, pour connaître « des empiètements commis sur la réserve des cinquante pas géométriques et sur toute autre propriété publique ».

1. V. : Ord. du 21 août 1825, art. 160 § 9 (*La Réunion*) ; — 9 février 1827, art. 176 § 9 (*Martinique*), etc.



DEUXIÈME APPENDICE

Législation comparée

Avant de terminer cette étude, il nous a paru intéressant de présenter quelques-uns des principes régissant les rivages de la mer, que nous avons trouvés dans les législations étrangères.

BELGIQUE ¹

La plupart des règles fondamentales applicables en France au domaine sont également en vigueur en Belgique.

Les rivages de la mer font partie du domaine public ².

1. V. *Pandectes belges*, Bruxelles, t. xxxi, 1889, v^o *Domaine de l'État*.

2. Cf. : Bruges, 11 janvier 1857, dans Cloes et Bougean, *Jurisp. des trib. de 1^{re} inst.*, t. vi, p. 619.

Les lais et les relais de la mer appartiennent au contraire au domaine privé de l'État ¹.

Quant aux dunes, la jurisprudence belge est unanime à reconnaître qu'elles ne font point partie du domaine public, et sont susceptibles de propriété privée. Il est vrai que, dans un intérêt d'ordre public, la loi peut apporter certaines restrictions à cette jouissance ; mais les arrêts spécifient nettement que les dunes ne sont ni parties du rivage, ni lais ou relais de la mer, ni en aucune façon une portion du territoire mise hors du commerce ; elles peuvent notamment être acquises par prescription contre l'État, qui les a précédemment possédées comme biens vacants ².

ANGLETERRE

C'est la couronne qui est la propriétaire des rivages de la mer jusqu'à la hauteur des mares moyennes ³, sauf titre ou prescription contraire.

Les particuliers qui ont fait acte de propriétaires sur une partie du rivage pendant un

1. *Pand. belges*, n° 7. — *Sic.*: Bruxelles, 12 août 1856 (*Pasicrisie*), 57. p. 25 ; — Anvers, 7 août 1885, *Journ. des Trib.*, 83, p. 562. — *Contra*: Bruges, 4 avril 1887 (*Pasicrisie*), 87, 3, 145.

2. V.: Gand, 9 août 1882 (*Pasicrisie*, 82, 2, 405) ; — Cass. belge, 29 mai 1885 (*ibid.*, 83, 1, 176) ; — Bruges, 4 avril 1887, précité. — Cf. DALLOZ, *Jur. gén.*, *Suppl.*, t. VI, v° *Dunes*, n° 18.

3. LEHR, *Éléments de droit civil anglais*, Paris, 1885, n° 598, p. 412.

temps fort long et sans interruption, sont présumés l'avoir fait en vertu d'une concession régulière.

Lorsque la mer fait une irruption soudaine dans les terres ou s'en retire brusquement, la couronne n'acquiert ni ne perd, de ce chef, aucun droit sur les terres ainsi envahies ou découvertes. Mais, si la mer empiète ou se retire graduellement, la couronne étend son domaine aux dépens des propriétaires de la côte, ou réciproquement.

Sauf preuve contraire, c'est à la couronne, et non aux tenanciers riverains, qu'appartiennent les lais et relais de la mer ¹.

Elle seule peut conférer le droit de prendre sur le rivage des algues, du sable ou des coquillages, à moins qu'un usage local n'existe en faveur du public.

DROIT GERMANIQUE

D'après le droit germanique, les rivages de la mer appartiennent à l'État ².

En vertu d'une loi du 17 mai 1874 ³, les riverains de la mer sont obligés, en cas de sinistre

1. LEHR, *loc. cit.*, n° 248, p. 433.

2. LEHR, *Éléments de droit civil germanique*, 1892, t. 1^{er}, p. 432.

3. Cf. *Annales de législation étrangère*, t. IV, p. 436.

maritime, de permettre aux inspecteurs des côtes de traverser leurs fonds, si les voies publiques ne suffisent pas pour leur donner un facile accès au rivage.

ESPAGNE

L'art. 339 du code civil espagnol comprend dans le domaine public de l'État le rivage maritime, ainsi que les lais et les relais de la mer.

Les Partidas avaient fait rentrer dans les choses communes et publiques la mer et ses rivages, et ceux-ci étaient si bien considérés comme appartenant en commun à tout le monde, que la première personne venue avait le droit de s'y construire une cabane, et ne devait pas être troublée dans sa possession tant que la mer ou telle autre cause n'avait pas renversé le bâtiment.

Cette latitude n'est plus compatible avec le droit moderne. Nulle construction ne peut plus être faite sans la permission expresse des autorités compétentes, permission qui est tantôt permanente, tantôt purement temporaire.

Chacun est libre de circuler sur le rivage, d'y chercher du sable, des pierres, des coquillages ou des plantes marines, mais sous la

condition de se conformer aux règles prescrites dans l'intérêt de la défense du territoire et de la défense publique.

ÉTATS-UNIS

La constitution de *Californie* du 7 mai 1879 dispose qu'aucun individu, aucune société individuelle, aucune corporation, prétendant droit à posséder ou possédant les rives ou les terres que la marée couvre, d'un port, d'une baie, d'un estuaire, ne pourra empêcher d'accéder à cette eau lorsque le droit d'accès sera réclamé pour un usage public, ni en rendre impossible ou en gêner la libre circulation.

En deçà de deux milles de toute cité incorporée ou de tout bourg incorporé, les terres que la marée couvre, ou les terres bordant les eaux de tout port ou estuaire, de toute baie ou de tout havre employés pour les usages de la navigation ne pourront être ni concédées ni vendues aux personnes privées, aux sociétés individuelles ou corporations.

— Une loi du 22 avril 1892, dans l'État de *Massachusetts*, frappe d'une amende, pouvant aller jusqu'à deux cents livres, l'enlèvement des galets, du sable, du gravier, sur le bord du

rivage ou des fleuves sujets au flux des marées,
et le fait de couper les arbres ou la végétation
qui servent à la protection des bords.

Vu :

Le Professeur Président de la Thèse,
TOUTAIN.

Vu :

Le Doyen de la Faculté,
EDMOND VILLEY.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Université de Caen,
E. ZEVORT.



TABLE DES MATIÈRES

	Pages.
INTRODUCTION	1
CHAPITRE I ^{er} . — DÉFINITION DU RIVAGE DE LA MER. . .	7
CHAPITRE II. — DÉLIMITATION DU RIVAGE DE LA MER . .	19
SECTION I ^{re} . — <i>Autorité compétente pour effectuer la délimitation</i>	20
SECTION II. — <i>Des procédés techniques de délimitation maritime</i>	26
§ I ^{er} . — Délimitation latérale du rivage	26
§ II. — Délimitation transversale du rivage.	31
SECTION III. — <i>Procédure administrative de la délimitation</i>	44
§ I ^{er} . — Décrets de délimitation	44
§ II. — Déclaration de domanialité	51
SECTION IV. — <i>Effets du décret de délimitation. — Voies de recours contre les actes délimitatifs</i>	53
CHAPITRE III. — RÉGIME DES RIVAGES DE LA MER. . . .	70
SECTION I ^{re} . — <i>Produits naturels du rivage maritime</i> . . .	72
1) Fruits périodiques du rivage.	72
2) Extraction de matériaux	73
A) Matériaux ne constituant pas des amendements marins	73
B) Matériaux constituant des amendements marins	76
3) Récolte des herbes marines	77

	Pages.
SECTION II. — <i>Concessions sur le rivage de la mer.</i> . . .	85
1) Concessions de terrains maritimes pour l'exploitation d'établissements de pêche.	90
2) Concessions dont l'objet n'est pas la création d'établissements de pêcheries maritimes . . .	101
3) Location des plages.	103
CHAPITRE IV. — POLICE DU RIVAGE	113
CHAPITRE V. — LAIS ET RELAIS. — CONCESSION D'ENDIGAGE.	128
§ I ^{er} . — Lais et relais	129
§ II. — Parties du rivage soustraites à l'action des flots par l'effet des travaux d'endigage. — Contestations relatives aux concessions d'endigage	136
CHAPITRE VI. — DUNES.	149
CHAPITRE VII. — ÉTANGS SALÉS	156
CHAPITRE VIII. — PROPRIÉTÉS RIVERAINES DU RIVAGE DE LA MER	167
PREMIER APPENDICE. — <i>Les cinquante pas du Roi dans les colonies françaises.</i>	179
DEUXIÈME APPENDICE. — <i>Législation comparée</i>	193



